

CONSEIL D'ETAT

CS

statuant

au contentieux

N° 385864

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES
PUBLICS

c/ Communauté d'agglomération du Pays de
l'Or

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies)

M. Matias de Sainte Lorette

Rapporteur

Sur le rapport de la 9^{ème} chambre

de la Section du contentieux

M. Yohann Bénard

Rapporteur public

Séance du 13 décembre 2017

Lecture du 22 décembre 2017

Vu la procédure suivante :

La communauté de communes du Pays de l'Or a demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner l'Etat à réparer, à concurrence de la somme de 4 579 182 euros, augmentée des intérêts légaux à partir de la date du recours préalable, ces intérêts portant eux-mêmes intérêts, le préjudice que lui a causé la faute commise par l'administration fiscale lors de la notification de l'état annuel des bases d'imposition à la taxe professionnelle des sociétés « Air Littoral » et « Air Littoral Industrie » au titre de l'année 2004. Par un jugement avant dire droit n° 1000320 du 6 juillet 2012, le tribunal administratif de Montpellier a ordonné un supplément d'instruction avant de statuer sur sa demande. Par un jugement n° 1000320 du 14 février 2013, ce même tribunal a condamné l'Etat à lui verser la somme de 457 918 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 2 avril 2009, fixé la date du 2 avril 2010 puis chaque échéance annuelle à compter de cette date pour la capitalisation des intérêts portant eux-mêmes intérêts et rejeté le surplus de ses conclusions.

Par un arrêt n° 13MA01176 du 23 septembre 2014, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement, condamné l'Etat à verser la somme de 4 579 182 euros à la communauté d'agglomération du Pays de l'Or, assortie des intérêts au taux légal à compter du 2 avril 2009, et fixé à la date du 2 avril 2010 la capitalisation des intérêts, portant eux-mêmes intérêts à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés le 21 novembre 2014 et le 21 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre des finances et des comptes publics demande au Conseil d'Etat d'annuler cet arrêt.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des impôts ;
- la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Matias de Sainte Lorette, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Yohann Bénard, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP de Chaisemartin, Courjon, avocat de la Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 53 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 : «
I. - Il est institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat permettant de verser une compensation aux communes qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle (...) Cette compensation est versée de manière dégressive sur trois ans. (...) Les communes éligibles à la compensation bénéficient d'une attribution égale : / - la première année, à 90 % de la perte de produit enregistrée ; / - la deuxième année, à 75 % de l'attribution reçue l'année précédente ; / - la troisième année, à 50 % de l'attribution reçue la première année. (...) Les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre qui remplissent les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat bénéficient de la compensation prévue au présent I selon les modalités prévues pour les communes. (...) ». Aux termes de l'article 1478 du code général des impôts, dans sa rédaction alors en vigueur : « *I. La taxe professionnelle est due pour l'année entière par le redevable qui exerce l'activité le 1er janvier. / Toutefois le contribuable qui cesse toute activité dans un établissement n'est pas redevable de la taxe pour les mois restant à courir, sauf en cas de cession de l'activité exercée dans l'établissement ou en cas de transfert d'activité. (...)* ».

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les sociétés Air Littoral et Air Littoral Industries, implantées sur le territoire de la commune de Mauguio (Hérault), ont fait l'objet, le 17 février 2004, d'une liquidation judiciaire prononcée par le tribunal de commerce de Montpellier. A la suite de cette procédure, l'administration fiscale, se fondant sur les dispositions du deuxième alinéa du I de l'article 1478 du code général des impôts, qui prévoit une réduction *pro rata temporis* de la cotisation de taxe professionnelle en cas de cessation définitive d'activité en cours d'année, a réduit à concurrence de dix douzièmes les bases d'imposition de ces sociétés à cette taxe au

titre de l'année 2004 dans les rôles de la commune de Mauguio, membre de la communauté de communes du Pays de l'Or, qui est un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique. L'administration a, au titre de la même année 2004, mis en œuvre au profit de la communauté de communes le mécanisme de compensation prévu par l'article 53 de la loi de finances pour 2004. La communauté de communes du Pays de l'Or a demandé la réparation du préjudice financier, qu'elle a évalué à 4 579 182 euros en principal, né de la faute ayant consisté, pour le directeur des services fiscaux de l'Hérault, à distraire illégalement des bases d'imposition à la taxe professionnelle afférente à son territoire au titre de l'année 2004 dix douzièmes des bases d'imposition déclarées par les sociétés Air Littoral et Air Littoral industries. Le ministre des finances et des comptes publics demande l'annulation de l'article 2 de l'arrêt du 23 septembre 2014 de la cour administrative d'appel de Marseille et de son article 3, en tant qu'il fixe à 4 579 182 euros en principal la somme portant intérêts au profit de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or.

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi :

3. Une faute commise par l'administration lors de l'exécution d'opérations se rattachant aux procédures d'établissement ou de recouvrement de l'impôt est de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard d'une collectivité territoriale ou de toute autre personne publique si elle lui a directement causé un préjudice. Un tel préjudice peut être constitué des conséquences matérielles des décisions prises par l'administration et notamment du fait de ne pas avoir versé à cette collectivité ou à cette personne des impôts ou taxes qui auraient dû être mis en recouvrement à son profit. Le montant du préjudice indemnisable doit être calculé en prenant en compte, le cas échéant, les sommes effectivement perçues par la collectivité territoriale ou la personne publique au titre d'un mécanisme de compensation par l'Etat de ses pertes de recettes mis en œuvre à tort dans cette hypothèse.

4. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour, après avoir relevé que le déclenchement erroné, dès l'année 2004, au profit de la communauté de communes du Pays de l'Or, du mécanisme de compensation prévu par les dispositions de l'article 53 de la loi de finances pour 2004 était la conséquence directe de l'illégalité commise par l'administration lorsqu'elle a irrégulièrement réduit les bases d'imposition à la taxe professionnelle des sociétés Air Littoral et Air Littoral industries dans les rôles de la commune de Mauguio au titre de l'année 2004, a regardé cette compensation comme « nulle et non avenue » et a refusé d'en tenir compte dans la détermination du préjudice indemnisable au titre de cette année. Elle en a conclu que la communauté de communes avait droit à la réparation d'une perte de recettes fiscales d'un montant de 4 579 182 euros au titre de l'année 2004. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 que la cour a commis une erreur de droit en s'abstenant de tenir compte, pour l'évaluation du préjudice subi par la communauté de communes du Pays de l'Or au titre de l'année 2004, des versements dont celle-ci avait effectivement bénéficié, en raison de la mise en œuvre erronée, dès cette année, du mécanisme de compensation des pertes de base de taxe professionnelle prévu par l'article 53 de la loi de finances pour 2004. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, le ministre des finances et des comptes publics est fondé à demander l'annulation de l'article 2 de l'arrêt attaqué et de son article 3, en tant qu'il fixe à 4 579 182

euros en principal la somme portant intérêts au profit de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or.

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

6. En premier lieu, dans sa demande préalable du 18 mars 2009 comme dans sa requête introductive d'instance devant le tribunal administratif, la communauté de communes du Pays de l'Or a demandé la réparation du préjudice financier constitué par les sommes dont elle a été indûment privée en 2004 du fait du comportement fautif des services fiscaux. Si, en cours d'instance devant le tribunal administratif, la requérante a évoqué l'existence d'un « manque à gagner » cumulé au cours des années 2004 à 2007, il résulte de ses écritures qu'elle avait seulement entendu répondre à l'argument du ministre délégué chargé du budget selon lequel le préjudice allégué avait été réparé par les versements opérés à son profit au titre du dispositif de compensation prévu par la loi de finances pour 2004. Ainsi, la requérante doit être regardée comme ayant explicitement limité sa demande à la réparation du préjudice que l'action fautive de l'administration lui a causé au titre de l'année 2004.

7. En second lieu, le montant de la réparation que la communauté d'agglomération est fondée à demander à raison de ce préjudice est égal à celui des sommes dont elle a été indûment privée au titre de l'année 2004 du fait du comportement fautif des services fiscaux. Il résulte de l'instruction que le produit de taxe professionnelle que la communauté de communes du Pays de l'Or aurait dû percevoir au titre de l'année 2004 des sociétés Air Littoral et Air Littoral industries s'élève à 5 495 018 euros. C'est en tirant une conséquence illégale des dispositions du second alinéa du I de l'article 1478 du code général des impôts que l'administration a cru pouvoir priver la communauté de communes, au titre de l'année 2004, des recettes fiscales, d'un montant total de 4 579 182 euros, correspondant au dégrèvement *pro rata temporis* de taxe professionnelle dont elle avait fait bénéficier les sociétés Air Littoral et Air Littoral Industries, et lui a versé en conséquence des recettes de taxe professionnelle limitées à 955 195 euros. Il résulte toutefois de ce qui a été dit au point 3 qu'il y a lieu, pour évaluer le montant du préjudice causé à la communauté de communes par cette erreur de l'administration, de tenir compte des sommes, d'un montant total de 4 121 264 euros, qu'elle a perçues en raison de la mise en œuvre également erronée du mécanisme de compensation des pertes de recettes de taxe professionnelle prévu par l'article 53 de la loi de finances pour 2004, au titre duquel l'Etat lui a versé au titre de l'année 2004 une somme de 4 121 264 euros. Ainsi, il y a lieu de condamner l'Etat à verser à la communauté d'agglomération du Pays de l'Or une somme de 457 918 euros, qui portera intérêts dans les conditions fixées par la partie de l'article 3 de l'arrêt du 23 septembre 2014 de la cour administrative d'appel de Marseille non contestée par le pourvoi du ministre des finances et des comptes publics.

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 2 de l'arrêt du 23 septembre 2014 de la cour administrative d'appel de Marseille et son article 3, en tant qu'il fixe à 4 579 182 euros en principal la somme portant intérêts au profit de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or, sont annulés.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser à la communauté d'agglomération du Pays de l'Or une somme de 457 918 euros, qui portera intérêts dans les conditions fixées par la partie de l'article 3 de l'arrêt du 23 septembre 2014 de la cour administrative d'appel de Marseille non concernée par l'annulation prononcée à l'article 1^{er}.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or devant la cour administrative d'appel de Marseille est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'action et des comptes publics et à la communauté d'agglomération du Pays de l'Or.