

N° 460168

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SCI AIX LESSEPS ET TUBINGEN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Charles-Emmanuel Airy
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies)

Mme Karin Ciavaldini
Rapporteuse publique

Sur le rapport de la 8^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 21 mars 2022
Décision du 31 mars 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 janvier 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société civile immobilière (SCI) Aix Lesseps et Tubingen demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les précisions relatives à la taxe d'aménagement figurant au sixième paragraphe du point 1 et aux deuxième et troisième cases du point 2, ainsi que celles relatives à la redevance d'archéologie préventive figurant aux quatre premiers alinéas du point 3 du document de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère du logement et de l'habitat durable intitulé « Note relative à l'impact de la jurisprudence du 10 mai 2017 n° 393485 sur la taxe d'aménagement », dans sa version mise à jour le 5 septembre 2017 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code du patrimoine, notamment le I de l'article L. 524-7 ;
- le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 331-6 et L. 331-10 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Charles-Emmanuel Airy, auditeur,
- les conclusions de Mme Karin Ciavaldini, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. La société civile immobilière (S.C.I.) Aix Lesseps et Tubingen doit être regardée comme demandant l'annulation pour excès de pouvoir des précisions relatives à la taxe d'aménagement figurant au sixième paragraphe du point 1 et aux deuxième et troisième cases du point 2, ainsi que celles relatives à la redevance d'archéologie préventive figurant aux quatre premiers alinéas du point 3 du document de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère du logement et de l'habitat durable intitulé « Note relative à l'impact de la jurisprudence du 10 mai 2017 n° 393485 sur la taxe d'aménagement », dans sa version mise à jour le 5 septembre 2017.

Sur le cadre juridique :

2. En premier lieu, l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme institue, dans sa version applicable au litige, une taxe d'aménagement perçue par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale, la métropole de Lyon, les départements et la région d'Ile-de-France en vue de financer les objectifs d'urbanisme définis à l'article L. 101-2 du même code. Aux termes de l'article L. 331-6 : « *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 présent code donnent lieu au paiement d'une taxe d'aménagement (...). / Les redevables de la taxe sont les personnes bénéficiaires des autorisations mentionnées au premier alinéa du présent article à la date d'exigibilité de celle-ci (...). / Le fait générateur de la taxe est, selon les cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager (...)* ». L'article L. 331-10 du même code dispose : « *L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par : / 1° La valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ; / 2° La valeur des aménagements et installations, déterminée forfaitairement dans les conditions prévues à l'article L. 331-13. / La surface de la construction mentionnée au 1° s'entend 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* ».

3. Il résulte de ces dispositions que la taxe d'aménagement est assise sur la surface, telle que définie au dernier alinéa de l'article L. 331-10 précité, créée à l'occasion de toute opération d'aménagement, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement de bâtiments.

4. Doit être regardée comme une reconstruction, une opération comportant la construction de nouveaux bâtiments à la suite de la démolition totale des bâtiments existants. Dans ce cas, la taxe d'aménagement est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle, sans qu'il y ait lieu d'en déduire la surface supprimée. Il en va de même lorsque l'opération consiste en la reconstruction après destruction totale d'une partie divisible de bâtiments existants.

5. Doit être regardée comme un agrandissement, une opération ayant pour conséquence une augmentation nette de la surface d'un bâtiment préexistant. Dans ce cas, la taxe d'aménagement est assise sur la surface créée, déduction faite, le cas échéant, de la surface supprimée.

6. En second lieu, aux termes de l'article L. 524-2 du code du patrimoine : « *Il est institué une redevance d'archéologie préventive due par les personnes, y compris membres d'une indivision, projetant d'exécuter des travaux affectant le sous-sol et qui : a) Sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ; (...)* ». Le I de l'article L. 524-7 du code du patrimoine dispose : « *Lorsqu'elle est perçue sur les travaux mentionnés au a de l'article L. 524-2, l'assiette de la redevance est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier déterminée dans les conditions prévues aux articles L. 331-10 à L. 331-13 du code de l'urbanisme. / Le taux de la redevance est de 0,40 % de la valeur de l'ensemble immobilier* ».

7. Il résulte de ces dispositions que la redevance d'archéologie préventive prévue au a) de l'article L. 524-2 du code de l'urbanisme est assise sur la surface, telle que définie au dernier alinéa de l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme, créée en conséquence de la réalisation de travaux affectant le sous-sol et soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du même code. Est, par suite, sans incidence sur la détermination de l'assiette de cette redevance la circonstance que la réalisation de tels travaux ait donné lieu à la suppression de surfaces existantes.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

8. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...)* ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

9. En premier lieu, la société requérante soutient que les articles L. 331-6 et L. 331-10 du code de l'urbanisme, tels qu'interprétés par la jurisprudence du Conseil d'Etat, institueraient une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi fiscale entre, d'une part, les redevables de la taxe d'aménagement due à raison d'opérations d'agrandissement et, d'autre part, les redevables de la taxe due à raison d'opérations de reconstruction entraînant la destruction totale des bâtiments existants ou d'une partie divisible d'entre eux.

10. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus aux points 3 à 5, la taxe d'aménagement due à raison d'une opération de reconstruction, qu'elle porte sur la totalité des bâtiments existant ou sur une partie divisible d'entre eux, est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle, sans qu'il y ait lieu d'en déduire la surface détruite, tandis que la taxe due à raison d'une opération d'agrandissement est assise sur la surface nette créée, déduction faite, le cas échéant, de la surface supprimée. Eu égard, cependant, à la différence de nature des travaux que ces deux types d'opérations impliquent, seules les secondes conservant le bâtiment ou la fraction divisible de bâtiment préexistant, la loi, en réservant aux redevables de la taxe d'aménagement due à raison d'opérations d'agrandissement la faculté de déduire la surface supprimée pour le calcul de l'assiette de la taxe d'aménagement, s'est borné à régler de manière différente des situations différentes, cette différence de traitement étant en rapport avec l'objet de la loi. Le moyen tiré de ce qu'il aurait, ce faisant, été porté une atteinte au principe d'égalité devant la loi fiscale ne saurait ainsi être regardé comme présentant un caractère sérieux.

11. En second lieu, la société requérante soutient qu'en prévoyant que la taxe d'aménagement due à raison d'une opération de reconstruction est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle, sans qu'il y ait lieu de déduire la surface détruite, les articles L. 331-6 et L. 331-10 du code de l'urbanisme, tels qu'interprétés par la jurisprudence du Conseil d'Etat, porteraient atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

12. Il résulte cependant de ce qui a été dit ci-dessus au point 10 qu'en prévoyant que la taxe d'aménagement due à raison d'une opération de reconstruction est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle, sans qu'il y ait lieu de déduire la surface supprimée, les dispositions contestées ont défini les règles d'assiette de cette imposition selon des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec son objet. A cet égard, la requérante n'est, en particulier, pas fondée à invoquer l'existence d'un effet de seuil qui découlerait d'une différence de traitement entre les redevables de la taxe d'aménagement due à raison d'opérations de reconstruction portant sur la totalité d'un bâtiment existant et les redevables de la taxe due à raison d'opérations de reconstruction portant sur une fraction divisible de celui-ci, la taxe d'aménagement étant assise, dans les deux cas, sur la surface créée sans déduction de la surface détruite. Elle ne saurait en outre utilement invoquer, eu égard à la différence de nature de ces deux types d'opérations, l'existence d'un effet de seuil résultant de la différence des règles applicables aux opérations de reconstruction et aux opérations d'agrandissement.

13. Enfin, si la requérante soutient que ces dispositions pourraient conduire à soumettre à la taxe d'aménagement des opérations successives de construction et de reconstruction portant sur un même bâtiment, aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ne fait en tout état de cause obstacle à ce que le législateur puisse inclure dans l'assiette d'une imposition due à raison d'une opération déterminée, un élément de matière

imposable ayant déjà été compris dans les bases d'assujettissement d'une autre opération au même impôt.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux. Par suite, il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

Sur la requête :

15. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit aux points 3 à 5 qu'en énonçant, d'une part, que seules les opérations d'agrandissement au sens de l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme, définies comme « une extension physique du bâtiment, horizontale ou verticale, présentant un lien physique et fonctionnel avec la construction existante », ouvrent droit, pour le calcul de la surface prise en compte dans l'assiette de la taxe d'aménagement, à la déduction de la surface supprimée et, d'autre part, que l'assiette de la taxe d'aménagement est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle s'agissant des « opérations de démolitions totales de bâtiments avec reconstruction », le sixième paragraphe du point 1, intitulé « Principe », de la note attaquée et la deuxième case du point 2, intitulé « Cas particuliers pour lesquels la jurisprudence ne pourra s'appliquer », de cette même note ne méconnaissent pas les dispositions des articles L. 331-6 et L. 331-10 du code de l'urbanisme qu'ils ont pour objet de commenter.

16. La troisième case du point 2 énonce, par ailleurs, que les « démolitions partielles suivie d'une reconstruction de la partie démolie, sans qu'aucun agrandissement n'ait été réalisé » entrent dans le champ d'application de la taxe d'aménagement et que, dans une telle configuration, « la surface objet de la reconstruction » est assujettie à la taxe sans qu'il y ait lieu de déduire la surface de construction détruite. Dès lors que les opérations de reconstruction portant sur une partie divisible d'un bâtiment existant obéissent, pour ce qui concerne l'assujettissement à la taxe d'aménagement, aux mêmes règles que les opérations de reconstruction totale, ces énonciations ne méconnaissent pas davantage les dispositions des articles L. 331-6 et L. 331-10 du code de l'urbanisme qu'elles ont pour objet de commenter.

17. En second lieu, il résulte de ce qui est dit ci-dessus au point 7 qu'en énonçant que les personnes soumises au versement de la redevance d'archéologie préventive prévue au a) de l'article L. 524-2 du code de l'urbanisme ne peuvent, pour ce qui concerne les opérations d'agrandissement d'un bâtiment existant qui affectent le sous-sol, déduire de l'assiette de la redevance d'archéologie préventive, le cas échéant, la surface supprimée, les quatre premiers alinéas du point 3, intitulé « Application à la Redevance d'Archéologie Préventive (RAP) », de la note attaquée ne méconnaissent pas les dispositions des articles L. 524-2 et L. 524-7 du code du patrimoine qu'ils ont pour objet de commenter.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la société Aix Lesseps Tubingen n'est pas fondée à demander l'annulation des énonciations qu'elle attaque. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, par suite, obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la société Aix Lesseps Tubingen.

Article 2 : La requête présentée par la société Aix Lesseps Tubingen est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société civile immobilière Aix Lesseps Tubingen, à la ministre de la transition écologique et au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel et au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 mars 2022 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. I... C..., M. Pierre Collin, présidents de chambre ; M. G... K..., M. D... J..., M. A... L..., M. H... F..., M. Jonathan Bosredon, conseillers d'Etat et M. Charles-Emmanuel Airy, auditeur-rapporteur.

Rendu le 31 mars 2022.

Le président :
Signé : M. Rémy Schwartz

Le rapporteur :
Signé : M. Charles-Emmanuel Airy

La secrétaire :
Signé : Mme B... E...