

**N° 391190**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

\_\_\_\_\_  
DEPARTEMENT DE LA SAVOIE  
\_\_\_\_\_

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Marie-Gabrielle Merloz  
Rapporteur  
\_\_\_\_\_

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 9ème et 10ème sous-sections réunies)

Mme Emilie Bokdam-Tognetti  
Rapporteur public  
\_\_\_\_\_

Sur le rapport de la 9ème sous-section  
de la Section du contentieux

Séance du 12 février 2016  
Lecture du 9 mars 2016  
\_\_\_\_\_

Vu la procédure suivante :

Le département de la Savoie a demandé au tribunal administratif de Grenoble de prononcer, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision du directeur départemental des territoires de ne pas recouvrer la part départementale de la taxe d'aménagement à compter du 1er janvier 2015, dont ce directeur l'a informé par lettre en date du 23 mars 2015, ainsi que de la lettre du préfet de la Savoie du 18 mars 2015 lui faisant part de l'absence de base légale permettant de recouvrer cette taxe à compter du 1er janvier 2015. Par une ordonnance n° 1503276 du 4 juin 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande comme manifestement mal fondée en application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

Par un pourvoi, enregistré le 22 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de la Savoie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande de suspension ;

3°) d'enjoindre au directeur départemental des territoires et au préfet de la Savoie d'établir et de liquider les titres d'imposition et de perception de la part départementale de la taxe d'aménagement sur l'ensemble des autorisations d'urbanisme délivrées depuis le 1er janvier 2015, dans le délai de quinze jours et sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

4°) d'enjoindre au directeur départemental des territoires de notifier à l'ensemble des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale concernés et des maires des communes de Savoie un rectificatif à sa note d'information transmise le 15 avril 2015, par laquelle il indiquait que la part départementale n'avait plus à être mentionnée dans les autorisations et certificats d'urbanisme, dans le délai de quinze jours et sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 ;
- la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie-Gabrielle Merloz, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Balat, avocat du département de la Savoie ;

1. Considérant que le premier alinéa de l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme dispose que : « *La part départementale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération du conseil départemental dans les conditions fixées au neuvième alinéa de l'article L. 331-2 (...)* » ; qu'aux termes du neuvième alinéa de l'article L. 331-2 du même code, « *Les délibérations par lesquelles le conseil municipal ... institue la taxe, renonce à la percevoir ou la supprime sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur.* » ; que selon l'article L. 331-5 du même code, « *Les délibérations prises en application des articles L. 331-1 à L. 331-4 sont adoptées au plus tard le 30 novembre pour entrer en vigueur au 1er janvier de l'année suivante et sont transmises aux services de l'Etat chargés de l'urbanisme dans le département au plus tard le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle elles ont été adoptées.* » ; qu'aux termes, enfin, de l'article L. 331-17 du même code, « *Par délibération adoptée avant le 30 novembre, les conseils départementaux fixent le taux de*

*la part départementale de la taxe d'aménagement applicable à compter du 1er janvier de l'année suivante./ (...) Le taux de la part départementale de la taxe ne peut excéder 2,5 %./ La délibération est valable pour une période d'un an. Elle est reconduite de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée dans le délai prévu au premier alinéa.(...) » ;*

2. Considérant qu'il ressort des dispositions précitées du neuvième alinéa de l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme, éclairées par les travaux préparatoires de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 par laquelle la taxe d'aménagement a été instituée, et de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 dont le législateur a entendu, sur ce point, reproduire les dispositions applicables, antérieurement à l'entrée en vigueur de la taxe d'aménagement, à la taxe locale d'équipement, que la durée minimale de trois ans prévue pour la validité des décisions par lesquelles la taxe est instaurée, si elle fait obstacle à ce que la collectivité concernée revienne, avant le terme de cette durée minimale, sur la décision qu'elle a initialement prise, ne rend, en revanche, pas cette décision caduque une fois ce terme expiré ; qu'au demeurant, le conseil départemental est tenu d'adopter une délibération expresse pour supprimer la taxe une fois qu'elle est instaurée et ne saurait, par suite, légalement fixer une durée déterminée pendant laquelle la taxe s'applique ; qu'en l'absence de nouvelle délibération à l'issue de cette durée de trois ans, et tant que le conseil départemental n'a pas expressément décidé la suppression de la taxe, la délibération instaurant la part départementale de la taxe d'aménagement doit être regardée comme tacitement reconduite d'année en année ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que par une délibération du 27 juin 2011, le département de la Savoie a décidé d'instituer la taxe d'aménagement à un taux de 2,5 % ; que par une lettre du 18 mars 2015, le préfet de la Savoie l'a informé de l'absence de base légale permettant, selon lui, de recouvrer cette taxe depuis le 1er janvier 2015 ; que par une lettre du 23 mars 2015, le directeur départemental des territoires l'a informé de sa décision de ne plus recouvrer cette taxe à compter du 1er janvier 2015, au motif que, selon lui, la délibération du 27 juin 2011 aurait limité sa validité à une durée de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2014 ; que le département de la Savoie a saisi le tribunal administratif de Grenoble d'une demande tendant à l'annulation de la décision contenue dans les lettres du 18 et du 23 mars 2015 ; qu'il a également demandé au juge des référés d'en suspendre l'exécution sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ; que par une ordonnance du 4 juin 2015, contre laquelle le département de la Savoie se pourvoit en cassation, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande de suspension comme manifestement mal fondée en application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, au motif que la délibération du 27 juin 2011 précisait « sans aucune ambiguïté » qu'elle serait valable pour une durée de trois ans ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 2 que seule une délibération expresse pouvait, une fois le délai de trois ans prévu par le neuvième alinéa de l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme expiré, supprimer la part départementale de la taxe d'aménagement instituée dans le département de la Savoie et que le conseil départemental ne pouvait légalement fixer une durée déterminée pendant laquelle la taxe s'applique ; que, dès lors, le juge des référés a, eu égard à son office, commis une erreur de droit en estimant que la délibération du 27 juin 2011 pouvait avoir pour objet et pour effet de fixer un terme à l'instauration de cette taxe ; qu'au demeurant, il ne ressort pas des termes mêmes de cette délibération que le département de la Savoie ait entendu limiter l'instauration de la part départementale de la taxe d'aménagement à une durée de trois ans ; que, sans qu'il soit besoin

d'examiner les autres moyens du pourvoi, le département de la Savoie est, dès lors, fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ;

5. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer sur la demande de suspension en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.(...)* » ;

Sur l'urgence :

7. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'urgence justifie la suspension de l'exécution d'une décision administrative lorsque celle-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ;

8. Considérant que, pour demander au juge des référés de suspendre l'exécution de la décision attaquée, le département de la Savoie fait valoir que le produit annuel moyen de la part départementale de la taxe d'aménagement s'élève à environ trois millions d'euros et que la décision de ne plus la recouvrer depuis le 1er janvier 2015, dont les effets s'étaleront sur plusieurs années, est susceptible de le priver d'une partie substantielle de cette ressource ; que le risque de perte définitive de ces recettes fiscales est important ; que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit, dès lors, être regardée comme remplie ;

Sur l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

9. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 4 que le moyen tiré de ce que le préfet de la Savoie et le directeur départemental des territoires auraient procédé à une analyse erronée des textes précités du code de l'urbanisme est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le département de la Savoie est fondé à demander la suspension de l'exécution de la décision contenue dans les lettres du 18 et du 23 mars 2015 de ne pas recouvrer dans le département de la Savoie la part départementale de la taxe d'aménagement à compter du 1er janvier 2015 ;

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

11. Considérant que si, dans le cas où les conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont remplies, le juge des référés peut suspendre l'exécution d'une décision administrative, même de rejet, et assortir cette suspension d'une injonction, s'il est saisi de conclusions en ce sens, ou de l'indication des obligations qui en découleront pour l'administration, les mesures qu'il prescrit ainsi doivent, conformément à l'article L. 511-1 du code de justice administrative, présenter un caractère provisoire ; qu'il suit de là que le juge des référés ne peut, sans excéder sa compétence, ni prononcer l'annulation d'une décision administrative, ni ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative d'un jugement annulant une telle décision ;

12. Considérant qu'il y a lieu d'enjoindre, dans l'attente du jugement au fond, au directeur départemental des territoires de la Savoie, compétent en vertu de l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme, d'établir et de liquider la part départementale de la taxe d'aménagement du département de la Savoie à compter de la notification de la présente décision et de rapporter sa note d'information du 15 avril 2015 par laquelle il indiquait à l'ensemble des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale concernés et des maires des communes de Savoie que la part départementale n'avait plus à être mentionnée dans les autorisations et certificats d'urbanisme ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ; que le surplus des conclusions à fin d'injonction, qui ne présente pas un caractère provisoire, doit être rejeté ;

Sur les conclusions présentées par le département de la Savoie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, pour l'ensemble de la procédure, la somme de 5 000 euros à verser au département de la Savoie au titre de ces dispositions ;

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'ordonnance du 4 juin 2015 du juge des référés du tribunal administratif de Grenoble est annulée.

Article 2 : L'exécution de la décision par laquelle le directeur départemental des territoires de la Savoie, sous le contrôle du préfet de la Savoie, a décidé de ne plus recouvrer la part départementale de la taxe d'aménagement dans le département de la Savoie à compter du 1er janvier 2015 est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande présentée par le département de la Savoie devant le tribunal administratif de Grenoble.

Article 3 : Il est enjoint au directeur départemental des territoires de la Savoie d'établir et de liquider la part départementale de la taxe d'aménagement du département de la Savoie et de

rapporter sa note d'information du 15 avril 2015 à compter de la notification de la présente décision.

Article 4 : L'Etat versera au département de la Savoie la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions présentées devant le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble et devant le Conseil d'Etat est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au département de la Savoie, au préfet de la Savoie, au directeur départemental des territoires de Savoie et à la ministre du logement et de l'habitat durable.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'intérieur.