

statuant
au contentieux

N° 405355

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS
ROUSSILLONNAIS

M. Pierre Lombard
Rapporteur

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

M. Vincent Daumas
Rapporteur public

Sur le rapport de la 3ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 21 février 2018

Lecture du 9 mars 2018

Vu la procédure suivante :

La communauté de communes du pays roussillonnais a demandé au tribunal administratif de Grenoble de condamner l'Etat à lui payer la somme de 1 950 837 euros assortie des intérêts au taux légal, en réparation de son préjudice causé par la minoration des dotations de compensation au titre respectivement des années 2012, 2013 et 2014 du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Par un jugement n° 1407725 du 29 octobre 2015, le tribunal administratif a fait droit à sa demande.

Par un arrêt n° 15LY04084 du 27 septembre 2016, la cour administrative d'appel de Lyon a, sur le recours du ministre de l'intérieur, annulé ce jugement et rejeté la demande d'indemnisation présentée par la communauté de communes du pays roussillonnais.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés le 24 novembre 2016 et le 23 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté de communes du pays roussillonnais demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter le recours du ministre ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

- la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 ;

- la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 ;

- la décision n° 2017-644 QPC du 21 juillet 2017 du Conseil constitutionnel ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Pierre Lombard, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Vincent Dumas, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Boutet-Hourdeaux, avocat de la communauté de communes du Pays Roussillonnais ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un mémoire enregistré le 26 décembre 2014, la communauté de communes du pays roussillonnais a saisi le tribunal administratif de Grenoble d'une demande tendant à ce que l'Etat soit condamné au paiement d'une indemnité de 1 950 837 euros en réparation des conséquences dommageables des décisions préfectorales ayant minoré ses dotations de compensation pour les années 2012, 2013 et 2014 du produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'Etat sur son territoire en 2010. Par un jugement du 23 juin 2015, le tribunal administratif de Grenoble a condamné l'Etat à payer à la communauté de communes du pays roussillonnais une indemnité de 1 950 837 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 26 décembre 2014. Sur appel du ministre de l'intérieur, la cour administrative d'appel de Lyon a, par un arrêt du 27 septembre 2016, annulé ce jugement et rejeté la demande de première instance de la communauté de communes du pays roussillonnais. Celle-ci se pourvoit contre l'arrêt de la cour.

2. En premier lieu, aux termes du paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 : « *Le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales est diminué en 2011 d'un montant égal, pour chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État en 2010 sur le territoire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Aux termes du b) du 2° du paragraphe 1.2.4.3 de l'article 77 de la même loi, l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : « *Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : "Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsque le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du présent code est, en 2011, inférieur au montant de la diminution à opérer en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, le solde est prélevé au profit du budget général de l'Etat, prioritairement sur le montant correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et enfin sur le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la contribution économique territoriale perçu au profit de ces communes et établissements"* ». Il

résulte de ces dispositions que les mécanismes de diminution et de prélèvement portant sur les dotations et sur les recettes fiscales perçues par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mis en place pour compenser le transfert du produit de la taxe sur les surfaces commerciales de l'Etat aux communes et à leurs groupements, ne sont applicables qu'au titre de la seule année 2011.

3. En second lieu, aux termes de l'article 114 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 : « I.-Au dernier alinéa du II de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, les mots : « , en 2011, » sont supprimés. / II.-Au 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, les mots : « en 2011 » sont supprimés ». Toutefois, en supprimant les termes « en 2011 » du dispositif décrit au point 2 ci-dessus, ces dispositions n'ont eu ni pour objet ni pour effet de lui conférer une portée rétroactive pour les années 2012 à 2014.

4. Dès lors, en jugeant que les dispositions précitées de l'article 114 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 avaient seulement un caractère interprétatif dont l'objet était « de rectifier une erreur légistique et de clarifier ainsi la portée d'un mécanisme qui vise, par une intégration en base dans le calcul des dotations, à assurer la neutralité, pour le budget de l'Etat, du transfert opéré », et en en déduisant que, dans ces conditions, en procédant à la minoration de la dotation de compensation de la communauté de communes du pays roussillonnais pour l'année 2014 d'un montant équivalent au produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'Etat sur le territoire de cette communauté en 2010, le préfet de l'Isère n'avait pas commis d'illégalité fautive et n'avait ainsi pu causer de préjudice à la communauté de communes, la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit. Par suite, la communauté de communes est fondée à en demander l'annulation, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi.

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.

Sur l'année 2012 :

6. D'une part, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévautrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance. Cette règle, qui a pour seul objet de borner dans le temps les

conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours, ne porte pas atteinte à la substance du droit au recours, mais tend seulement à éviter que son exercice, au-delà d'un délai raisonnable, ne mette en péril la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, en exposant les défendeurs potentiels à des recours excessivement tardifs. Il appartient dès lors au juge administratif d'en faire application au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance.

7. D'autre part, l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire fait obstacle à ce que soient présentées des conclusions indemnitaires ayant la même portée.

8. Il résulte de l'instruction que la communauté de communes du pays roussillonnais a eu connaissance de la décision préfectorale ayant minoré sa dotation de compensation pour l'année 2012, au plus tard à la fin de l'année 2012 et n'a exercé aucun recours juridictionnel à son encontre. Ainsi, il résulte de ce qui a été dit aux points 6 et 7 ci-dessus que cette décision, qui a un objet exclusivement pécuniaire, était devenue définitive. Par suite, les conclusions de la communauté de communes du pays roussillonnais présentées devant le tribunal administratif de Grenoble le 26 décembre 2014, qui sont fondées sur l'illégalité de cette décision ayant minoré sa dotation de compensation pour l'année 2012, ne sont pas recevables.

9. Il en résulte que le ministre est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Grenoble a jugé que la communauté de communes du pays roussillonnais était recevable à demander à ce que l'Etat soit condamné à lui verser une indemnité au titre du préjudice causé par la décision préfectorale ayant minoré sa dotation de compensation pour l'année 2012.

Sur les années 2013 et 2014 :

10. L'article 133 de la loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 dispose que : « *Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée sont validés les arrêtés préfectoraux pris au titre des exercices 2012, 2013 et 2014 constatant le prélèvement opéré sur le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce qu'il aurait été fait application au-delà de 2011 des dispositions du paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015* ».

11. Le moyen soulevé par la communauté de communes tiré de ce que ces dispositions méconnaîtraient les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention, n'est pas assorti des précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien-fondé.

12. Compte tenu de l'intervention de ces dispositions, le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que les décisions préfectorales prises au titre des années 2013 et 2014 sont désormais validées en tant qu'elles appliquent les mécanismes de diminution et de prélèvement portant sur les dotations et les recettes fiscales perçues par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mis en place pour compenser le transfert du produit de la TASCOM de l'Etat à ces personnes publiques.

13. Il résulte également de ces dispositions qu'en tout état de cause, les moyens de la communauté de communes tirés de l'enrichissement sans cause de l'Etat et de l'incompétence du préfet au motif que ce dernier aurait empiété sur la compétence du législateur en minorant les dotations de compensation ne peuvent qu'être écartés.

14. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son recours, le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a condamné l'Etat à payer à la communauté de communes du pays roussillonnais une indemnité de 1 950 837 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 26 décembre 2014.

15. 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'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 27 septembre 2016 et le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 29 octobre 2015 sont annulés.

Article 2 : La demande de la communauté de communes du pays roussillonnais est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du pays roussillonnais au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la communauté de communes du pays roussillonnais et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

