

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

NM

N° 466272

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNAUTE DE COMMUNES
ARDENNES RIVES DE MEUSE

M. Nicolas Jau
Rapporteur

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

M. Thomas Pez-Lavergne
Rapporteur public

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 16 septembre 2024
Décision du 18 octobre 2024

Vu la procédure suivante :

La communauté de communes Ardennes Rives de Meuse (CCARM) a demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet des Ardennes a rejeté sa demande du 7 mars 2018 tendant à obtenir le versement d'une somme de 1 012 891 euros au titre de la dotation au fonds national de garantie individuelle des ressources pour les années 2011 à 2017, la décision du 24 août 2018 par laquelle le préfet des Ardennes a fixé les montants des versements définitifs lui revenant au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des reversements sur les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources au titre de l'année 2018, en tant qu'elle ne prend pas en compte la somme de 1 012 891 euros, la décision du 29 mars 2019 par laquelle le préfet des Ardennes a fixé les montants définitifs des prélèvements et versements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources pour l'année 2019, en tant qu'elle ne prend pas en compte la somme de 253 488 euros pour le calcul de ce versement, ainsi que la décision notifiée le 29 juillet 2019 par laquelle le préfet des Ardennes a fixé le montant du versement définitif lui revenant au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle pour l'année 2019, en tant qu'elle omet de prendre en compte une somme de 253 488 euros pour le calcul de ce versement, et de mettre à la charge de l'Etat au titre du préjudice subi du fait de la privation de ces recettes une somme de 1 012 891 euros au titre de l'année 2018 et une somme de 253 788 euros au titre de l'année 2019 et d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet des Ardennes a rejeté sa demande d'indemnisation du 27 décembre 2018 tendant à obtenir le versement d'une somme de 1 012 891 euros dont elle a été privée au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du fonds national de garantie individuelle des ressources pour chaque année de 2011 à 2017, soit au total 7 090 237 euros. Par un jugement n^{os} 1801444, 1900377, 1900955, 1902278 et 2000094 du

6 octobre 2020, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté les demandes relatives aux années 2011 à 2017 et a fait droit à celles relatives aux années 2018 et 2019 en annulant les décisions du préfet des Ardennes des 24 août 2018, 29 mars 2019 et 29 juillet 2019 et en condamnant l'Etat à verser à la communauté de communes la somme de 1 023 891 euros au titre des dotations de l'année 2018 et en la renvoyant devant l'administration pour la liquidation de la dotation au titre de l'année 2019.

Par un arrêt n^{os} 20NC03592, 20NC03644 du 9 juin 2022, la cour administrative d'appel de Nancy, statuant sur appel du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la CCARM, a d'une part, annulé ce jugement en tant qu'il avait annulé les états de notification de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du fonds national de garantie individuelle des ressources pour la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse au titre des années 2018 et 2019 et condamné l'Etat à lui verser un complément de dotation au titre de ces deux années et, d'autre part, rejeté le surplus des conclusions des parties.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 1^{er} août et 2 novembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la CCARM demande au Conseil d'Etat :

1^o) d'annuler cet arrêt ;

2^o) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de faire droit à son appel ;

3^o) 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.

Elle soutient que la cour administrative d'appel de Nancy a entaché son arrêt :

- de méconnaissance de la portée de ses écritures et d'erreur de droit en jugeant irrecevable sa requête indemnitaire au motif qu'elle devait être regardée comme ayant le même objet qu'un recours en annulation contre une décision purement pécuniaire devenue définitive ;

- d'erreur de droit en jugeant qu'elle devait être regardée comme ayant eu connaissance des décisions du préfet des Ardennes au plus tard à la fin de chacune des années en litige, et pour l'année 2017, le 27 janvier 2017, alors qu'elle n'a eu connaissance de leur caractère erroné qu'avec la décision du Conseil d'Etat du 22 décembre 2017 ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en refusant de reconnaître l'existence de circonstances particulières justifiant de prolonger le délai raisonnable pour introduire son recours ;

- d'erreur de droit en jugeant qu'elle ne disposait que jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration l'erreur affectant la détermination de sa dotation et de son prélèvement alors qu'il lui incombait de tirer toutes les conséquences de la décision du Conseil d'Etat précitée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 février 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet du pourvoi. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Nicolas Jau, auditeur,
- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Bauer-Violas - Feschotte-Desbois - Sebagh, avocat de la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'à la suite de la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux du 22 décembre 2017 annulant les états de la participation de la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse (CCARM), au titre des années 2007 à 2010, au financement des dégrèvements consécutifs au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, la CCARM a demandé au préfet des Ardennes, le 7 mars 2018, d'augmenter en conséquence le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et le montant du versement lui revenant au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales pour les années 2011 à 2017. Par lettres du 22 octobre 2018 et du 13 septembre 2019, la CCARM a aussi demandé au préfet des Ardennes de rectifier les états de notification de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du versement lui revenant au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources pour les années 2018 et 2019. Par ailleurs, elle a demandé au préfet le paiement d'une somme de 1 012 891 euros pour chaque année, entre 2011 et 2019, en réparation du préjudice subi à raison de la perte de recettes au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du fonds national de garantie individuelle des ressources résultant des erreurs commises par les services de l'Etat dans le calcul de sa participation au financement des dégrèvements consécutifs au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. La CCARM se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 9 juin 2022 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy, d'une part, a annulé les articles 2 à 7 du jugement du 6 octobre 2020 du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ayant annulé les états de notification au titre de la dotation de compensation de la réforme de la

taxe professionnelle et du fonds national de garantie individuelle des ressources pour les années 2018 et 2019, ayant condamné l'Etat à lui verser une somme de 1 023 891 euros en réparation de la perte de ressources fiscales subies au titre de l'année 2018 et l'ayant renvoyée devant le préfet des Ardennes pour la liquidation des indemnités à lui verser en réparation de la perte de ressources fiscales subie au titre de l'année 2019 et, d'autre part, a rejeté ses conclusions.

2. Aux termes de l'article 1640 B du code général des impôts : « II. – 1. a) (...) les collectivités territoriales, à l'exception de la région Ile-de-France, et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre reçoivent au titre de l'année 2010, en lieu et place du produit de la taxe professionnelle, une compensation relais. / Le montant de cette compensation relais est, pour chaque collectivité ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, égal au plus élevé des deux montants suivants : / – le produit de la taxe professionnelle qui résulterait pour cette collectivité territoriale ou cet établissement public de l'application, au titre de l'année 2010, des dispositions relatives à cette taxe dans leur version en vigueur au 31 décembre 2009. (...) / – le produit de la taxe professionnelle de la collectivité territoriale ou de l'établissement public au titre de l'année 2009. / (...) ». Aux termes du 1. de l'article 78 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 : « 1. Instauration à compter de 2011 des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. / 1.1. Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. / I.-Il est institué, à compter de 2011, une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. / (...) / 1.4. Notification aux collectivités territoriales. / I.-Une estimation du montant individuel de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que du prélèvement ou reversement du Fonds national de garantie individuelle des ressources est notifiée à chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour le 15 mars 2011. / En tant que de besoin, le montant de la compensation relais prévue au II de l'article 1640 B du code général des impôts est corrigé sur la base des impositions à la taxe professionnelle et à la cotisation foncière des entreprises émises jusqu'au 30 juin 2011 et des dégrèvements de taxe professionnelle et de cotisation foncière des entreprises ordonnancés jusqu'à la même date. Le montant de la correction est, le cas échéant, notifié à la collectivité territoriale concernée pour le 31 juillet 2011. / (...) / Le montant définitif des dotations, prélèvements et reversements mentionnés au premier alinéa du présent I est calculé à partir des impositions établies, des dégrèvements ordonnancés et des produits perçus jusqu'au 30 juin 2011 et actualisé en fonction des redressements opérés par les services fiscaux sur les bases de la taxe professionnelle de 2010, jusqu'au 30 juin 2012. / (...) ». Aux termes du 2 du même article : « 2. Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources. / 2.1. Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales. / I.-Il est créé, sous le nom de Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales, un fonds chargé de compenser, pour chaque commune et établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale. / (...) ». Aux termes du 2 bis du même article : « 2 bis. Suite à la notification de la dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle définie au 1 et du prélèvement ou reversement du Fonds national de garantie individuelle des ressources défini au 2 au titre de l'exercice 2011, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration fiscale toute erreur qui entacherait le calcul détaillé au I des 1.1 à 1.3./ A l'issue des opérations de rectification d'erreurs dans les calculs individuels mentionnés aux mêmes 1.1 à 1.3 relevées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale et par

l'administration des finances publiques, il est procédé à l'automne 2012, au titre de 2012 et des années suivantes, aux calculs mentionnés au 2 des II et III desdits 1.1 à 1.3 et au III des 2.1 à 2.3. / Le montant de dotation définie aux 1.1 à 1.3 et le montant de prélèvement ou reversement défini aux 2.1 à 2.3 rectifié sont notifiés aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à l'issue des opérations de calcul global mentionnées au deuxième alinéa du présent 2 bis. (...) ».

3. Il résulte des dispositions citées au point 2 que, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont relève la CCARM ont perçu, au titre de l'année 2010, en lieu et place de la taxe professionnelle, la compensation relais prévue par le II de l'article 1640 B du code général des impôts. En outre l'article 78 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a institué, à compter de l'année 2011, une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et créé un fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) destinés à compenser la perte de recettes induite par la suppression de la taxe professionnelle. En vertu du 1 et du 2 de cet article 78, les montants de la DCRTP et des prélèvements et reversements au FNGIR sont déterminés en tenant compte notamment du montant de la compensation relais.

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la CCARM a obtenu, par la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux du 22 décembre 2017, l'annulation des états de sa participation, au titre des années 2007 à 2010, au financement des dégrèvements consécutifs au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée au motif que cette participation comportait une minoration de la part des dégrèvements de taxe professionnelle prise en charge par l'Etat. La surestimation du financement ainsi supporté par la communauté de communes ayant conduit à une sous-estimation du montant, d'une part, de la compensation relais instituée pour l'année 2010 et, d'autre part, de la DCRTP ainsi que du versement du FNGIR, la CCARM a saisi le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne de conclusions tendant, d'une part, à l'annulation des décisions du préfet des Ardennes refusant d'augmenter les sommes versées au titre de la DCRTP ainsi que du FNGIR pour les années 2011 à 2019, et, d'autre part, à la condamnation de l'Etat à l'indemniser des préjudices subis au cours de ces mêmes années à raison de la perte de recettes résultant de l'erreur commise par les services fiscaux dans le calcul de sa participation, au titre des années 2007 à 2010, au financement des dégrèvements consécutifs au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur la légalité des décisions du préfet des Ardennes relatives aux montants dus au titre de la DCRTP et du FNGIR :

5. En premier lieu, 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 prévaudrait 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.

6. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la CCARM a eu connaissance des décisions lui attribuant les sommes dues au titre de la DCRTP et au FNGIR pour les années 2011 à 2016 au plus tard à la fin de chacune des années en litige et pour l'année 2017 par une lettre du 27 janvier 2017 reçue le 1^{er} février 2017. Elle n'a exercé aucun recours juridictionnel à leur encontre. Il s'ensuit qu'en jugeant qu'était tardive la demande formée le 7 mars 2018 par la communauté de communes requérante, tendant à ce que le préfet des Ardennes augmente le montant sommes versées au titre de la DCRTP et du FNGIR pour les années 2011 à 2017, sans qu'ait influé sur l'expiration des délais de recours contentieux l'intervention de la décision du 22 décembre 2017 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux annulant les états de notifications de la participation aux dégrèvements de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée établis au titre des années 2007 à 2010, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier et ne s'est pas méprise sur la portée des écritures de la requérante.

7. En second lieu, il résulte des dispositions de l'article 78 de la loi du 30 décembre 2009 citées au point 2 qu'à la suite à la notification de la DCRTP et du prélèvement ou reversement du FNGIR au titre de l'exercice 2011, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre avaient jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration fiscale toute erreur qui en entacherait le calcul. Il s'ensuit que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que, dès lors qu'elle n'avait pas fait connaître, avant cette date, l'erreur ayant affecté leur montant pour 2011, la CCARM ne pouvait utilement l'invoquer à l'appui de son recours tendant à l'annulation des états de notification qui lui ont été adressés au titre des années 2018 et 2019.

Sur l'arrêt en tant qu'il s'est prononcé sur les conclusions indemnitaires de la CCARM :

8. 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'État à l'égard d'une collectivité territoriale ou de toute autre personne publique si elle lui a directement causé un préjudice. Il en va de même de toute faute commise par l'administration dans le calcul des sommes à verser aux collectivités locales au titre des impôts locaux dont elles sont les bénéficiaires. Un tel préjudice peut être constitué des conséquences matérielles des décisions prises par l'administration et notamment du fait de ne pas avoir perçu des impôts ou taxes qui auraient dû être mis en recouvrement, ou du fait que ces décisions se traduisent par une minoration induite des dotations instituées pour compenser la perte de recettes fiscales découlant de la modification ou de la suppression de ces impôts ou taxes. L'administration peut invoquer le fait du contribuable ou, s'il n'est pas le contribuable, du demandeur d'indemnité, comme cause d'atténuation ou d'exonération de sa responsabilité.

9. Il ressort des pièces de la procédure devant les juges du fond que les conclusions indemnitaires présentées par la communauté de communes requérante à l'encontre de l'Etat tendaient à l'indemnisation de la perte de recettes au titre de la DC RTP et du FNGIR, au titre des années 2011 à 2019, résultant de l'erreur commise par les services fiscaux dans le calcul de sa participation aux dégrèvements de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée établis au titre des années 2007 à 2010. Il s'ensuit qu'en jugeant que ces conclusions indemnitaires n'avaient d'autre fondement que la prétendue illégalité des états de versement des sommes dues au titre de la DC RTP et du FNGIR pour les années 2011 à 2019, la cour a méconnu la portée des écritures de la CCARM et commis une erreur de droit.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la CCARM est seulement fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque en tant qu'il a rejeté ses conclusions indemnitaires au titre des années 2011 à 2019.

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, une somme de 1 500 euros à verser à la CCARM au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 9 juin 2022 est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions indemnitaires présentées par la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse au titre des années 2011 à 2019.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Nancy.

Article 3 : L'Etat versera à la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions du pourvoi de la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse, à la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget et des comptes publics.

Délibéré à l'issue de la séance du 16 septembre 2024 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Stéphane Verclytte, M. Thomas Andrieu, présidents de chambre ; M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, M. Hervé Cassagnabère, M. Jonathan Bosredon, Mme Catherine Fischer-Hirtz, conseillers d'Etat et M. Nicolas Jau, auditeur-rapporteur.

Rendu le 18 octobre 2024.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :

Signé : M. Nicolas Jau

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin

La République mande et ordonne à la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :