

Solidarité des co-titulaires d'un permis de construire valant division au regard du paiement de la taxe d'aménagement

[CE 19 juin 2019 *Ministre de la cohésion des territoires*, req. n° 413967 : mentionné aux Tables du Rec.CE](#)

1. Le contexte du pourvoi

Le 17 mai 2013, M. A... et M. et Mme B... ont obtenu du maire de Saint-Herblain (Loire-Atlantique), un permis de construire deux maisons individuelles sur un terrain devant être divisé en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de la construction.

Le 24 juin 2014, le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique a émis à l'encontre de M. A..., en vue du recouvrement de la taxe d'aménagement et de la redevance d'archéologie préventive, deux titres de perception pour des montants de 3 095 euros et 355 euros respectivement.

M. A... a demandé l'annulation de ces deux titres de perception au motif qu'ils mettent à sa charge la totalité des taxes dont le permis du 17 mai 2013 constitue le fait générateur.

Par deux jugements des 21 mars et 4 juillet 2017 ((Req. n° 1502961.)), le tribunal administratif de Nantes a fait droit à cette demande.

Le ministre de la cohésion des territoires s'est pourvu en cassation contre ces arrêts.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'État a été amené à se

prononcer sur les modalités selon lesquelles l'administration peut recouvrer la taxe d'aménagement, dans l'hypothèse d'un terrain à diviser en propriété ou en jouissance avant l'achèvement des travaux.

2. La décision du Conseil d'État

En premier lieu, le Conseil d'État renvoie à la cour administrative d'appel de Nantes le pourvoi du ministre de la cohésion des territoires, en tant qu'il est dirigé contre l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Nantes du 21 mars 2017, qui concerne la redevance d'archéologie préventive.

En effet, compte tenu des règles d'affectation prévues par l'article [L. 524-11](#) du code du patrimoine dans sa rédaction alors applicable ((Notons qu'il en est toujours de même aujourd'hui.)), cette redevance ne saurait être regardée comme un impôt local au sens de l'article [R. 222-13](#) du code de justice administrative (CJA), auquel renvoie l'article [R. 811-1](#) définissant les matières dans lesquelles les tribunaux administratifs statuent en dernier ressort.

Par conséquent, le Conseil d'État n'est pas doté de la compétence d'appel concernant cette imposition en litige.

Au contraire, la taxe d'aménagement est assimilée à un impôt local au sens de l'article [R. 811-1](#) du CJA. Le litige qui la concerne est donc jugé en premier et dernier ressort par le tribunal administratif compétent ((CE 5 mars 2018 *Ministre de la Cohésion des territoires*, req. [n° 410670](#).)).

En second lieu, le Conseil d'État statue donc sur les modalités de recouvrement de cette taxe, en cas de permis valant division.

Pour mémoire, d'après l'article [L. 331-6](#) du code de l'urbanisme :

« 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, sous réserve des dispositions des articles L. 331-7 à L. 331-9.

Les redevables de la taxe sont les personnes bénéficiaires des autorisations mentionnées au premier alinéa du présent article [...].

Le fait générateur de la taxe est, selon les cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager [...]. »

Et d'après l'article [L. 331-24](#) du même code :

« La taxe d'aménagement et la pénalité dont elle peut être assortie en vertu de l'article L. 331-23 sont recouvrées par les comptables publics compétents comme des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Le recouvrement de la taxe fait l'objet de l'émission de deux titres de perception correspondant à deux fractions égales à la moitié de la somme totale à acquitter, ou de l'émission d'un titre unique lorsque le montant n'excède pas 1 500 €. »

Il ressort de la lecture combinée de ces dispositions que, lorsque le permis de construire est délivré à plusieurs personnes – physiques ou morales – pour la construction de bâtiments dont le terrain d'assiette fera l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement des travaux conformément à l'article [R. 431-24](#) du code de l'urbanisme, les redevables de la taxe d'aménagement dont ce permis est le fait générateur sont les titulaires de celui-ci, chacun d'entre eux étant redevable de l'intégralité de la taxe due à raison de l'opération de construction autorisée.

Le Conseil d'État juge alors, de manière pragmatique, que :

- le montant total de la taxe d'aménagement exigible pour l'ensemble de l'opération peut être réclamé à l'un quelconque des bénéficiaires du permis, choisi indifféremment par l'administration ;
- mais si l'administration choisit de recouvrer la taxe auprès de chacun des bénéficiaires, le montant cumulé des sommes figurant sur les titres de perception ainsi émis ne peut excéder celui de la taxe due en contrepartie de la délivrance de l'autorisation.

Ainsi, le Conseil d'État établit qu'en l'espèce, en jugeant que le service ordonnateur ne pouvait mettre la taxe d'aménagement due à raison de l'opération de construction autorisée par le permis de construire délivré le 17 mai 2013, à la charge du seul M. A... au motif que M. et Mme B... étaient, eux aussi, bénéficiaires du permis et, par suite, redevables de cette taxe, le tribunal a commis une erreur de droit. Le ministre de la cohésion des territoires et de la mer est fondé pour ce motif, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif du 4 juillet 2017.

La Haute-Juridiction choisit donc de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article [L. 821-2](#) du code de justice administrative.

Partant, le Conseil d'État relève que M. A... était, en sa qualité de bénéficiaire du permis de construire délivré le 17 mai 2013, comme M. et Mme B..., redevable de l'intégralité de la taxe d'aménagement due à raison des constructions autorisées par ce permis.

Le Conseil d'État considère donc que le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique pouvait légalement émettre un titre de perception à son encontre pour obtenir de lui le recouvrement de l'intégralité de cette taxe, sans préjudice de la faculté pour M. A... de réclamer aux autres bénéficiaires du permis de construire le

reversement de la part de la taxe correspondant aux constructions dont la propriété leur a été dévolue à la suite de la division du terrain.

En conclusion, la demande de M. A...tendant à l'annulation du titre de perception émis le 24 juin 2014 mettant à sa charge la totalité de la taxe due à raison du permis de construire délivré le 17 mai 2013 est rejetée.

L'article 1er du jugement du tribunal administratif du 4 juillet 2017, relatif à la taxe d'aménagement, est annulé ; et le jugement des conclusions présentées par le ministre de la cohésion des territoires tendant à l'annulation de l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Nantes du 21 mars 2017, relatif à la redevance d'archéologie préventive, est attribué à la cour administrative d'appel de Nantes.

Taxe d'aménagement : même en l'absence de nouvelle délibération, la délibération fixant un taux supérieur à 1 % est reconduite de plein droit pour toutes les années suivant cette délibération et

pas uniquement pour l'année suivante !

[CE 24 avril 2019 *Ministre de la cohésion des territoires*, req. n° 417980 : mentionné aux Tables du Rec. CE](#)

L'article L. 331-14 du code de l'urbanisme permet aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement de fixer, chaque année, par délibération adoptée avant le 30 novembre, les taux applicables à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante ((Le Conseil d'État a précisé en 2018 que la délibération fixant le taux est applicable à la double condition : (i) qu'elle ait été adoptée avant le 30 novembre de l'année qui précède celle au cours de laquelle cette opération a été autorisée et (ii) qu'elle ait fait l'objet de la transmission au représentant de l'État dans le département au titre du contrôle de légalité à la date de l'autorisation d'urbanisme qui constitue le fait générateur de la taxe d'aménagement ([CE 5 mars 2018 commune de Richardménil, req. n° 410670 : Mentionné dans les T. du Rec. CE](#))). Pour ces collectivités bénéficiaires, la fourchette de ce taux est comprise entre 1 % et 5 %.

Les troisième et quatrième alinéas de cet article précisent en outre que :

- la délibération fixant le taux est reconduite de plein droit « ***pour l'année suivante*** » si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée avant le 30 novembre de l'année précédente ; et
- qu'en l'absence « *de toute délibération fixant le taux de la taxe, ce dernier est fixé à 1 % dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale où la taxe est instituée de plein droit* ».

C'est sur le fondement de ces dispositions qu'en octobre 2011, la commune de Beauvoisin a pris une délibération pour fixer le taux communal de la taxe d'aménagement à 5 %. Aucune nouvelle délibération n'est intervenue les années suivantes.

Mécontent de s'être vu appliqué ce taux de 5% par l'administration fiscale et estimant qu'en l'absence de nouvelle délibération communale depuis 2011 c'est le taux par défaut de 1% qui lui était opposable, un redevable titulaire d'un permis de construire délivré le 10 juin 2014 a contesté devant le tribunal administratif de Nîmes le titre de perception correspondant à cette taxation.

Les premiers juges ont fait droit à sa réclamation. Ils ont estimé que le taux majoré de 5% adopté par la commune avant le 30 novembre 2011 ne valait que pour les années 2012 et 2013 dans la mesure où, selon eux, la reconduction automatique du taux majoré prévue par l'article L. 311-14 précité ne produisait d'effet que pour l'année suivant celle à laquelle ledit taux était applicable (en l'occurrence l'année 2013) et non pour les années d'après en l'absence de nouvelle délibération communale.

Le ministre de la cohésion des territoires s'est pourvu en cassation contre cette décision au motif que, selon lui, la reconduction de plein droit prévue par le code de l'urbanisme s'applique par récurrence chaque année où aucune nouvelle délibération n'est prise avant le 30 novembre ; le taux de 5 % prévu par la délibération du 25 octobre 2011 était donc applicable jusqu'à ce qu'une nouvelle délibération vienne fixer un taux différent.

Le Conseil d'État devait donc trancher le point de savoir si la délibération fixant la part communale de la taxe d'aménagement à un taux supérieur à 1 % est reconduite de plein droit chaque année suivant celle à laquelle elle a été instaurée et ce même en l'absence de nouvelle délibération la confirmant ou uniquement l'année suivant celle à laquelle la

majoration était applicable de sorte qu'à défaut de nouvelle délibération la part communale de cette taxe devait être fixée à 1% pour les années suivant cette année.

Dans sa décision du 24 avril 2019, la Haute juridiction retient – contrairement aux premiers juges – que les dispositions de l'article L. 331-14 du code de l'urbanisme doivent être interprétées de telle sorte que le taux de 1% « *ne s'applique qu'en l'absence de toute délibération communale fixant le taux de la taxe d'aménagement* » et qu'en revanche « *dès lors que le conseil municipal a fait usage de la possibilité qui lui est offerte par le deuxième alinéa du même article et qu'il a fixé un taux supérieur à 1 %, sa délibération, en l'absence de nouvelle délibération adoptée dans les conditions prévues au premier alinéa, est reconduite de plein droit chaque année.* »

Par conséquent, à partir du moment où la commune ou l'établissement public compétent a adopté une délibération fixant un taux supérieur à 1 %, cette délibération est reconduite de plein droit chaque année sauf si une nouvelle délibération fixant un autre taux est adoptée entre-temps dans les conditions fixées au premier alinéa de l'article L. 331-14.

Aussi, en l'espèce, à défaut pour la commune d'avoir pris de nouvelle délibération fixant un nouveau taux de la taxe d'aménagement avant le 30 novembre 2013, c'est bien le taux de 5 % arrêté en 2011 qui était opposable au titulaire du permis de construire délivré le 10 juin 2014.

La lecture opérée par le Conseil d'État est en phase avec une réponse ministérielle datant de 2012 aux termes de laquelle « *la délibération de fixation du ou des taux est valable un an, puis reconduite de plein droit les années suivantes, sauf si une nouvelle a été prise avant le 30 novembre* » ([Réponse ministérielle à question écrite n° 124154](#) (Mme Rosso-Debord) (JOAN Q 10 avril 2012, p. 2882).).