

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N°1702827

sl
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Commune d'ANDRESY
Commune de CHAPET
Commune de MEDAN
Commune d'ORGEVAL
Commune de TRIEL-SUR-SEINE
Commune de VERNOUILLET
Commune de VILLENES-SUR-SEINE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Versailles

(1^{ère} chambre)

M. Stéphane Gillier
Rapporteur

M. Michaël Poyet
Rapporteur public

Protocole financier

Audience du 9 mai 2019
Lecture du 23 mai 2019

19-01-01-01-04
135-05-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés les 18 avril 2017, 16 novembre 2018, 8 janvier, 19 février, 13 mars, 4 avril, 24 avril et 3 mai 2019, ce dernier n'ayant pas été communiqué, les communes d'Andrésy, de Chapet, de Médan, d'Orgeval, de Triel-sur-Seine, de Vernouillet et de Villennes-sur-Seine, représentées par la société d'avocats Genesis, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 mars 2017 par laquelle le président de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise a rejeté leur demande visant à ce que soient retirées les délibérations n° CC 2016 11 17 06 et CC 2016 11 17 07 du 17 novembre 2016 et n° CC 2016 12 15 01 du 15 décembre 2016 par lesquelles le conseil communautaire a respectivement adopté un protocole financier général entre la communauté urbaine et ses membres, et fixé les attributions de compensation provisoires n°3 et n°4 pour l'exercice 2016 ;

2°) d'annuler ces trois délibérations des 17 novembre 2016 et 15 décembre 2016 ;

3°) de mettre à la charge de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise la somme de 6 000 euros à leur verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les trois délibérations contestées sont susceptibles de recours ;
- la délibération approuvant le protocole financier a été adoptée en méconnaissance du troisième alinéa du V-5° 1 de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dès lors qu'elle ne se borne pas à définir les modalités de détermination des attributions de compensation mais propose des taux communaux d'imposition sur les ménages par commune et fixe les attributions de compensation en résultant ;
- elle est entachée d'illégalité dès lors que le mécanisme de neutralisation fiscale qu'elle met en œuvre est dépourvu de base légale ;
- les trois délibérations ont été adoptées en méconnaissance du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales ;
- elles ont été adoptées en méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt ;
- elles méconnaissent le V- 5°- 1 de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dès lors que le protocole financier minore ou majore les attributions de compensation des communes

de plus de 15 % par rapport à l'année précédant leur entrée dans la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise ;

- elles ont été adoptées en méconnaissance de V-1° bis du même article ;
- l'annulation du protocole financier n'entraînera pas de conséquences manifestement excessives pour la communauté urbaine et ses communes membres dès lors, notamment, que de nouvelles attributions de compensation pourront être fixées sans délai pour leur partie correspondant aux charges transférées.

Par des mémoires en défense enregistrés les 12 octobre 2018, 30 novembre 2018, 21 janvier, 28 février, 4 avril, 24 avril et 3 mai 2019, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, représentée par la société d'avocats Goutal, Alibert et Associés, conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, en cas d'annulation de la délibération adoptant le protocole financier général, à ce que la date de prise d'effet de celle-ci soit fixée au plus tôt au 31 décembre 2020 ;

3°) à ce que soit mise à la charge des communes requérantes la somme de 6000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre des décisions ne faisant pas grief qui ne sont donc pas susceptibles de recours ;
- à titre subsidiaire, aucun des moyens invoqués n'est fondé ;
- une annulation du protocole financier entraînerait des conséquences manifestement excessives tant pour elle que pour les communes membres.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général des impôts ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gillier,
- les conclusions de M. Poyet, rapporteur public,
- et les observations de Me Rooz, représentant les communes requérantes, et de Me Idrissi, représentant la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise.

Considérant ce qui suit :

Sur les fins de non-recevoir opposées par la communauté urbaine :

1. En premier lieu, aux termes du 1 du 5° du V de l'article 1609 noniès C du code général des impôts dans sa rédaction applicable au litige : « *Un protocole financier général définit les modalités de détermination des attributions de compensation et les relations financières entre l'établissement public de coopération intercommunale fusionné et les communes, les conditions de reprise des dettes des établissements publics à fiscalité propre préexistants, les formules d'amortissement des investissements et les procédures comptables* ».

2. La délibération du 17 novembre 2016 par laquelle le conseil de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise a, en application des dispositions citées au point 1, adopté un protocole financier général déterminant notamment un mécanisme de « neutralisation fiscale » permettant de moduler les conséquences financières pour les communes membres de la création par fusion, au 1^{er} janvier 2016, de cet établissement public de coopération intercommunale, produit en elle-même des effets juridiques, dès lors que ce mécanisme fonde le calcul de la part fixe et non modifiable, qui représente entre 16 et 60% selon la commune concernée, des attributions de compensations, provisoires ou définitives, que les communes requérantes se voient attribuer ou ont à verser au titre de l'année fiscale 2016 et des années fiscales suivantes, les délibérations ultérieures se bornant, en ce qui concerne le calcul de cette part, à en appliquer le contenu. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la communauté urbaine au motif que cette délibération serait un acte ne faisant pas grief et, partant, non susceptible de recours, doit être écartée.

3. En second lieu, les délibérations des 17 novembre 2016 et 15 décembre 2016 par lesquelles le conseil communautaire a fixé les attributions de compensation provisoires n°3 et n°4 pour l'exercice 2016, en application notamment du mécanisme de neutralisation fiscale adopté par la délibération mentionnée au point précédent, entraînent des flux financiers positifs ou négatifs à l'égard des communes, et fondent dans ce dernier cas un recouvrement par l'émission de titres de recettes. La circonstance que ces flux sont susceptibles d'être ajustés à la hausse ou à la baisse lors de l'adoption des attributions de compensation définitives en ce qui concerne la part relative aux transferts de charge ne saurait faire regarder les délibérations

contestées comme dépourvues par elles-mêmes d'effets juridiques constituant de simples actes préparatoires non susceptibles de faire grief aux communes requérantes. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par la communauté urbaine et tirée du caractère d'actes insusceptibles de recours de ces délibérations ne peut qu'être également écartée.

Sur la légalité des délibérations attaquées :

4. Aux termes du V- 5° 1 a) de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur à la date des délibérations attaquées : « *Lorsqu'à la suite d'une fusion réalisée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, un établissement public de coopération intercommunale fait application du régime prévu au présent article et des dispositions de l'article 1638-0 bis, l'attribution de compensation versée ou perçue à compter de l'année où l'opération de fusion produit pour la première fois ses effets au plan fiscal est égale : / a) Pour les communes qui étaient antérieurement membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis au présent article : à l'attribution de compensation que versait ou percevait cet établissement public de coopération intercommunale l'année précédant celle où cette opération a produit pour la première fois ses effets au plan fiscal, sous réserve des dispositions de l'avant-dernier alinéa du 2° du présent V. Il peut être dérogé au présent a, uniquement la première année d'existence du nouvel établissement public de coopération intercommunale, en cas de révision librement décidée par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales. Cette révision ne peut pas avoir pour effet de minorer ou de majorer l'attribution de compensation de plus de 15 % de son montant ».*

5. La communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise a été créée par arrêtés préfectoraux du 28 décembre 2015 prenant effet au 1^{er} janvier 2016 par fusion de six établissements publics de coopération intercommunale existants réalisée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales. La circonstance qu'un protocole financier général a défini les modalités de détermination des attributions de compensation et les relations financières entre l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion et les communes, comme le prévoit le V 5°1 de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser tant la communauté urbaine que les communes membres du respect des dispositions, citées au point précédent, du a) du même article relatives à la révision des attributions de compensation appliquées avant la fusion lors de la première année d'existence de l'établissement public issu de celle-ci. Les attributions de compensation, tant provisoires que définitives, déterminées en application du protocole financier pour l'année 2016 et les années suivantes sont donc soumises à une limitation de leur variation fixée à 15% du montant appliqué l'année précédant la fusion.

6. Il ressort des pièces du dossier, et notamment du tableau des montants d'attribution de compensation par commune annexé au protocole financier approuvé le 17 novembre 2016, que les attributions de compensations déterminées par celui-ci minorent celles perçues ou majorent celles versées, hors transfert de charges, par les communes requérantes pour l'année 2016 où l'opération de fusion a produit pour la première fois ses effets au plan fiscal, de 20 % à plus de 950 % selon les communes, par rapport à l'attribution de compensation que celles-ci versaient ou percevaient en 2015 de l'établissement public de coopération intercommunale dont

elles étaient précédemment membres, soit une variation supérieure à la limite de 15 % prévue par les dispositions citées au point 4.

7. Si la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise fait valoir que la loi de finances pour 2017 a assoupli les conditions de révision des attributions de compensation prévues par l'article 1609 nonies C du code général des impôts, en portant la possibilité de minoration ou de majoration lors d'une fusion de 15 à 30 %, la disposition ainsi modifiée, applicable à compter du 1^{er} janvier 2017, ne peut en tout état de cause régir les délibérations adoptées pour calculer et fixer les attributions de compensation d'un établissement public de coopération intercommunale créé au 1^{er} janvier 2016 et issu d'une fusion produisant ses premiers effets au plan fiscal en 2016, comme c'est le cas de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise.

8. Enfin, si la communauté urbaine invoque également en défense la possibilité ouverte par le V-1^o bis de l'article 1609 nonies C du code général des impôts de fixer librement les attributions de compensation par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier qu'elle ait entendu suivre la procédure prévue par ces dispositions, au demeurant déjà en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Celles-ci sont dès lors inapplicables au présent litige, et demeurent en tout état de cause sans influence sur la légalité des délibérations contestées au regard du V-5^o 1 de l'article 1609 nonies C relatif aux effets de la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale.

9. Il suit de là que les communes requérantes sont fondées à soutenir que les trois délibérations contestées approuvant le protocole financier général et fixant les montants d'attribution de compensation vis-à-vis des communes sur la base de celui-ci ont été adoptées en méconnaissance de la limitation prévue par le V-5^o 1 a) de l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Il ne ressort par ailleurs pas des pièces du dossier que les dispositions du protocole financier général, dont les requérants demandent l'annulation totale, soient divisibles entre elles, alors au demeurant que la communauté urbaine fait elle-même valoir leur caractère indivisible dans ses dernières écritures en défense. Dès lors, le moyen retenu est de nature à entraîner l'annulation totale de la délibération approuvant ce protocole.

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que les communes requérantes sont fondées à demander l'annulation des délibérations n° CC 2016 11 17 06 et CC 2016 11 17 07 du 17 novembre 2016 et n° CC 2016 12 15 01 du 15 décembre 2016 par lesquelles le conseil de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise a, d'une part, adopté un protocole financier général entre la communauté urbaine et ses membres et, d'autre part, fixé les attributions de compensation provisoires n°3 et n°4 pour l'exercice 2016, ensemble la décision du 9 mars 2017 par laquelle le président de la communauté urbaine a rejeté leur demande visant à ce que soient retirées ces délibérations.

Sur les conclusions à fin de modulation des effets de l'annulation :

11. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation.

12. Il ressort des pièces du dossier que l'annulation rétroactive de la délibération du 17 novembre 2016 adoptant le protocole financier général appliqué depuis l'année 2016 entraîne nécessairement des conséquences importantes, en particulier comme le fait valoir la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise en matière budgétaire. Toutefois, d'une part, la modulation dans le temps des effets d'une annulation pour excès de pouvoir ne peut être décidée que sous réserve des actions contentieuses déjà engagées à la date de cette annulation. Or, dix-huit requêtes contre des actes appliquant le protocole financier adopté par cette délibération ont été enregistrées auprès du tribunal à la date du présent jugement. D'autre part, eu égard à la nature de l'illégalité fondant l'annulation de la délibération adoptant le protocole financier général, une limitation dans le temps des effets de cette annulation, à plus forte raison à une date aussi éloignée que celle du 31 décembre 2020, ainsi que le demande la communauté urbaine, présenterait des inconvénients disproportionnés au regard du principe de légalité et du droit des justiciables, notamment des communes membres de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, à un recours effectif. Dans ces conditions, les conclusions de la communauté urbaine défenderesse à fin que la date d'effet de l'annulation des délibérations en litige soit reportée doivent être rejetées.

Sur les frais du litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des communes requérantes, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise une somme globale de 1 500 euros à verser aux communes requérantes au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les délibérations n° CC 2016 11 17 06, CC 2016 11 17 07 et CC 2016 12 15 01 du conseil de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise des 17 novembre 2016 et 15 décembre 2016 sont annulées, ensemble la décision du 9 mars 2017 par laquelle le président de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise a refusé d'inscrire leur retrait à l'ordre du jour du conseil communautaire.

Article 2 : La communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise versera une somme globale de 1 500 euros aux communes requérantes en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié aux communes d'Andrésy, de Chapet, de Médan, d'Orgeval, de Triel-sur-Seine, de Vernouillet et de Villennes-sur-Seine et à la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise.

Délibéré après l'audience du 9 mai 2019, à laquelle siégeaient :

Mme Hameline, présidente,
Mme Bartnicki, première conseillère,
M. Gillier, conseiller.

Lu en audience publique le 23 mai 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

signé

signé

S. Gillier

M-L. Hameline

La greffière,

signé

S. Lacascade

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

