

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CLERMONT-FERRAND**

N°1701088

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DE L'ALLIER
et COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE MONTLUCON

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Trimouille
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand

(2^{ème} Chambre)

M. Chacot
Rapporteur public

Audience du 5 septembre 2019
Lecture du 19 septembre 2019

19-09
37-03-07
54-01-04
54-06-055
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 mai et 3 juillet 2017, le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon, représentés par Me de Froment, demandent au tribunal :

1°) de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 1465 A du code général des impôts ;

2°) d'annuler l'arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1500 euros au profit de chacun des deux requérants en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir ;

- les ministres n'étaient pas compétents pour prendre l'arrêté attaqué dès lors que seul le premier ministre pouvait prendre un tel acte, et que le gouvernement a démissionné postérieurement au 16 mars 2017 et avant le 1^{er} juillet 2017 ;
- l'arrêté a été pris en application d'une disposition législative contraire à la Constitution.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 juillet 2017, le préfet de l'Allier conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le tribunal administratif est incompétent, dès lors qu'il revient au Conseil d'Etat de statuer ;
- les signataires de l'arrêté attaqué étaient compétents.

Par des mémoires en défense enregistrés les 30 janvier et 20 juin 2018, le Commissaire général à l'égalité des territoires, représenté par l'AARPI cabinet Gide Loryrette Nouel, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dès lors que le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon ne justifient pas d'un intérêt pour agir ;
- les auteurs de l'arrêté attaqué étaient compétents ;
- les dispositions législatives sur lesquelles l'arrêté attaqué se fonde sont conformes à la Constitution ;
- le tribunal administratif d'Orléans, qui a eu à connaître de litiges similaires, a rejeté les requêtes des collectivités territoriales requérantes par deux jugements du 31 mai 2018, n° 1701795 et n° 1701759.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 26 octobre 2017, la communauté d'agglomération de Moulins, représentée par la SELAS Adamas affaires publiques, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1500 euros à son profit en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle se réfère aux moyens exposés dans la requête du département de l'Allier et de la communauté d'agglomération de Montluçon.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 1701088 du 20 septembre 2017, par laquelle le président du tribunal a transmis la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat posée par le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon ;
- la décision du Conseil d'Etat n° 412997/414472 du 25 octobre 2017 portant non-lieu à renvoyer la question de la conformité à la Constitution posée par le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon.

Vu :

- le code général des impôts ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 ;
- 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 Mme Trimouille ;
- et les conclusions de M. Chacot, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. L'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a modifié les dispositions de l'article 1645 A du code général des impôts. Aux termes des trois premiers alinéas du A du II de l'article 1465 A du code général des impôts résultant de cette modification : « *II. – A. – Sont classées en zone de revitalisation rurale les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui satisfait aux conditions suivantes : / 1° Sa densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre métropolitains ; / 2° Son revenu fiscal par unité de consommation médian est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre métropolitain. (...) Le classement des communes en zone de revitalisation rurale est établi par arrêté des ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire. (...)* ». En vertu du même article, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

2. Par l'arrêté attaqué du 16 mars 2017, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics ont constaté le classement de communes en zone de revitalisation rurale. L'article 3 de l'arrêté précise que le classement constaté prend effet au 1^{er} juillet 2017. Le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon demandent au tribunal l'annulation de cet arrêté.

Sur l'exception d'incompétence opposée en défense par le préfet de l'Allier :

3. D'une part, l'article L. 311-1 du code de justice administrative dispose que : « *Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer à une autre juridiction administrative* ». Selon le premier alinéa de l'article R. 312-1 du même code : « *Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement par les dispositions de la section 2 du présent chapitre ou par un texte spécial, le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée (...)* ». L'article R. 312-7 de ce code dispose toutefois que : « *Les litiges relatifs aux déclarations d'utilité publique, au domaine public, aux affectations d'immeubles, au remembrement, à l'urbanisme et à l'habitation, au permis de construire, d'aménager ou de démolir, au classement des monuments et des sites et, de manière générale, aux décisions*

concernant des immeubles relèvent de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouvent les immeubles faisant l'objet du litige ».

4. D'autre part, l'article 1465 A du code général des impôts prévoit notamment que les zones de revitalisation rurale, dont le périmètre est arrêté par décret, «*communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui satisfait aux conditions suivantes : / 1° Sa densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre métropolitains ; / 2° Son revenu fiscal par unité de consommation médian est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre métropolitain. / (...) »*. Il dispose également que : «*Le classement des communes en zone de revitalisation rurale est établi par arrêté des ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire. (...) »*.

5. Une requête dirigée contre un tel arrêté ministériel en tant qu'il ne constate pas le classement de certaines communes en zone de revitalisation rurale ne relève d'aucune des catégories dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître en premier et dernier ressort en vertu de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, dès lors notamment que cet arrêté ne revêt pas un caractère réglementaire. Il résulte des dispositions de l'article R. 312-7 de ce code que le tribunal administratif dans le ressort duquel se situe les communes concernées est compétent pour connaître en premier ressort d'une telle demande. Dès lors, et contrairement à ce que soutient le préfet de l'Allier, un tel litige relève bien de la compétence du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Sur la recevabilité de l'intervention de la communauté d'agglomération de Moulins :

6. Est recevable à former une intervention toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige. Il ressort des pièces du dossier que la communauté d'agglomération de Moulins, bien qu'elle compte parmi ses membres des communes dont le classement en zone de revitalisation rurale n'est pas reconduit, compte tenu des nouveaux critères qui s'apprécient désormais en fonction des caractéristiques de l'établissement public de coopération intercommunale lui-même et non plus de celles des communes, ne justifie pas d'un intérêt de nature à la rendre recevable à intervenir dans le présent litige portant sur un arrêté constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale, dès lors que les avantages liés à ce classement bénéficient aux seules communes concernées et non à l'établissement public de coopération intercommunale auquel elles appartiennent. La communauté d'agglomération de Moulins, qui ne précise pas au demeurant la nature précise des conséquences matérielles que le nouveau périmètre des zones de revitalisation rurale aurait pour elle de façon directe et certaine, n'établit pas non plus être tenue par une quelconque disposition législative à compenser les effets de la réforme sur ses communes membres. Ainsi, l'intervention de la communauté d'agglomération de Moulins, présentée à l'appui de la requête du département de l'Allier et de la communauté d'agglomération de Montluçon, est irrecevable.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le Commissariat général à l'égalité des territoires :

7. Est recevable à agir contre une décision toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige, et pour laquelle la solution du litige présente une utilité eu égard aux effets directs, certains, légitimes et actuels pour elle de cette décision.

En ce qui concerne l'intérêt pour agir du département de l'Allier :

8. Le département de l'Allier, pour justifier son intérêt pour agir, invoque les articles L. 1111-9, L. 1111-10 et L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

9. Aux termes des articles L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales : « III. - Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à : (...) 3° La solidarité des territoires. » Aux termes de l'article L. 1111-10 : « I. - Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. / Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées. ». Si ces articles posent le principe général d'une solidarité des territoires dont l'organisation incombe aux départements et prévoit la possibilité pour ceux-ci de contribuer au financements de projets sous la maîtrise d'ouvrage des communes ou de leurs groupements, et de contribuer au financement d'investissements en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural pour des raisons de solidarité nationale, le lien entre ces dispositions, qui ne sont au demeurant pas impératives mais offrent une possibilité aux départements, et les avantages liés pour une commune à son appartenance au périmètre des zones de revitalisation rurale n'est pas direct et certain, de même dès lors que le lien entre le déclassement de certaines communes et les conséquences qui en découleraient pour le département de l'Allier.

10. Aux termes de l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales : « Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. ». Si elles mentionnent le principe de « solidarité et d'aménagement du territoire » tel qu'il s'applique aux départements, ces dispositions sont sans lien avec l'objet du classement de communes en zone de revitalisation rurale.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le département de l'Allier ne justifie pas d'un intérêt à agir contre l'arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale.

En ce qui concerne l'intérêt pour agir de la communauté d'agglomération de Montluçon :

12. Il ressort des pièces du dossier que la communauté d'agglomération de Montluçon, bien qu'elle compte parmi ses membres des communes dont le classement en zone de revitalisation rurale n'est pas reconduit compte tenu des nouveaux critères qui s'apprécient désormais en fonction des caractéristiques de l'établissement public de coopération intercommunale et non plus des communes elles-mêmes, ne justifie pas d'un intérêt de nature à la rendre recevable à contester un arrêté constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale, dès lors que les avantages liés à ce classement bénéficient aux communes concernées et non à l'établissement public de coopération intercommunale auquel elles appartiennent. La communauté d'agglomération de Montluçon, qui ne précise pas au demeurant la nature précise des conséquences matérielles que le nouveau périmètre des zones de revitalisation rurale aurait pour elle de façon directe et certaine, n'établit pas non plus être tenue par une quelconque disposition législative à compenser les effets de la réforme sur ses communes membres. Ainsi, la communauté d'agglomération de Montluçon ne justifie pas d'un intérêt à agir contre l'arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale.

13. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le Commissaire général à l'égalité des territoires, tirée de ce que le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon seraient dépourvus d'intérêt pour agir et que, dès lors la requête serait irrecevable, doit être accueillie.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 16 mars 2017 :

En ce qui concerne la compétence des signataires de l'arrêté :

14. En premier lieu, l'arrêté attaqué a été pris par les ministres l'économie et des finances, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics, le 16 mars 2017 et publié au journal officiel le 29 mars 2017. Si l'article 1645 A du code général des impôts, dans sa rédaction applicable au jour de la signature de cet arrêté, donnait compétence au seul Premier ministre pour constater le classement de communes en zone de revitalisation rurale, l'arrêté du 16 mars 2017 n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2017, date à laquelle les dispositions de l'article 1645A du code général des impôts, dans leur rédaction issue de la loi 2015-1786 du 29 décembre 2015, donnaient compétence aux ministres et au secrétaire d'Etat signataires de l'acte.

15. En second lieu, la circonstance que le gouvernement auquel appartenaient les ministres et le secrétaire d'Etat qui ont signé l'arrêté a démissionné après l'élection présidentielle du 7 mai 2017 est également sans influence sur sa légalité dès lors qu'ils étaient en fonction à la date de sa signature.

16. Il résulte de ce qui a été dit aux points 14 et 15 que le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté attaqué aurait été pris par des auteurs incompétents.

En ce qui concerne la conformité de l'article 1465 A du code général des impôts à la Constitution :

17. Le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon soutiennent que l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité dès lors qu'il est fondé sur les dispositions de l'article 1645 A du code général des impôts dans sa rédaction issue de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Ces dispositions méconnaîtraient d'une part le principe d'égalité des territoires qui constitue une composante du principe d'égalité garanti par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par l'article 1^{er} de la Constitution et, d'autre part, les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel: « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Toutefois, le Conseil d'Etat a refusé, par une décision n^{os} 412997 et 414472 du 25 octobre 2017, de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité que la communauté d'agglomération de Montluçon et les départements de l'Allier et des Pyrénées Atlantiques ont soulevée à l'encontre de cette disposition législative. Par suite, le moyen ne peut être accueilli.

18. Il résulte de ce qui précède que les conclusions du département de l'Allier et de la communauté d'agglomération de Montluçon tendant à l'annulation de l'arrêté du 16 mars 2017 du ministre de l'économie et des finances, du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et du secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. L'Etat n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les conclusions présentées par les requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

Sur l'application des dispositions de l'article R. 741-12 du code de justice administrative :

20. L'article R. 741-12 du code de justice administrative dispose : « *Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros* ». La requête du département de l'Allier et l'intervention volontaire de la communauté d'agglomération de Montluçon, collectivités territoriales qui ne se sont ni désistées après le dépôt du mémoire en défense, malgré la fin de non recevoir soulevée et retenue, ni défendues sérieusement sur ce point, présentent un caractère abusif au sens de ces dispositions. Il y a lieu de condamner les requérantes à payer une amende de 2000 euros chacune.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la communauté d'agglomération de Moulins n'est pas admise.

Article 2 : La requête du département de l'Allier et de la communauté d'agglomération de Montluçon est rejetée pour défaut d'intérêt à agir.

Article 3 : Le département de l'Allier et la communauté d'agglomération de Montluçon sont condamnés à verser une amende pour recours abusif de 2000 euros chacune.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au département de l'Allier, à la communauté d'agglomération de Montluçon, à la communauté d'agglomération de Moulins, au préfet de l'Allier et au Commissaire général à l'égalité des territoires.

Une copie en sera transmise au ministre de l'Intérieur et au directeur départemental des finances publiques du Puy-de-Dôme pour le recouvrement des amendes pour recours abusif.

Délibéré après l'audience du 5 septembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Gazagnes, président,
M. Bordes, conseiller,
Mme Trimouille, première conseillère.

Lu en audience publique le 19 septembre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

C. Trimouille

Ph. GAZAGNES

Le greffier,

P. MANNEVEAU

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires 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.