

Conseil d'État

N° 294239

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Stirn, président

Mme Karin Ciavaldini, rapporteur

Mme Legras Claire, rapporteur public

HAAS ; FOUSSARD, avocats

Lecture du vendredi 16 juillet 2010

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 12 juin et 13 octobre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Pierre A, demeurant ... ; M. A demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 11 avril 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 25 juillet 2002 du tribunal administratif de Paris refusant de faire droit à sa demande tendant à la décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, de la taxe locale d'équipement et de la taxe spécifique régionale mises à sa charge au titre de travaux réalisés sur un immeuble situé 3, rue du Bac à Paris (7ème arrondissement), ainsi que des pénalités correspondantes ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête devant la cour administrative d'appel de Paris ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le septième protocole additionnel à cette convention ;

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

Vu le code pénal ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 ;

Vu le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 ;

Vu le décret n° 2010-148 du 16 février 2010 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Karin Ciavaldini, chargée des fonctions de Maître des Requêtes,
- les observations de Me Haas, avocat de M. A et de Me Foussard, avocat de la ville de Paris,
- les conclusions de Mme Claire Legras, rapporteur public,

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Haas, avocat de M. A, et à Me Foussard, avocat de la ville de Paris ;

Considérant que M. A a entrepris, sans autorisation, des travaux de surélévation partielle de la toiture de l'immeuble au n° 3 de la rue du Bac à Paris (7ème arrondissement) afin de permettre la création d'une mezzanine de douze mètres carrés, qui ont fait l'objet d'un procès-verbal de contravention en date du 9 janvier 1997 ; qu'il a été assujéti à la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, pour un montant de 288 000 francs, à la taxe locale d'équipement assortie des pénalités, pour un montant de 1 632 francs et à la taxe spécifique régionale assortie des pénalités, pour un montant de 816 francs ; que la cour d'appel de Paris, après avoir, par un arrêt du 16 septembre 1998, confirmé le jugement du 3 novembre 1997 du tribunal de grande instance de Paris ordonnant, sous astreinte, que M. A remette en état les lieux, a, par un arrêt du 12 septembre 2007, jugé que M. A avait remis les lieux en leur état d'origine à la date du 24 novembre 1999 ; que M. A se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 11 avril 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 25 juillet 2002 du tribunal administratif de Paris rejetant sa demande tendant à la décharge des taxes et pénalités mentionnées ci-dessus ;

Considérant, en premier lieu, que le juge, auquel il incombe de veiller à la bonne administration de la justice, n'a aucune obligation, hormis le cas où des motifs exceptionnels tirés des exigences du débat contradictoire l'imposeraient, de faire droit à une demande de report de l'audience formulée par une partie ; qu'il n'a pas davantage à motiver le refus qu'il oppose à une telle demande ; qu'en l'espèce, si l'avocat de M. A avait, par courrier du 24 mars 2006, avisé la cour administrative d'appel qu'il ne pouvait plus continuer à assurer la défense de son client et qu'il ne le représenterait pas lors de l'audience fixée au 28 mars 2006 dont il demandait le report, ces circonstances ne constituent pas un motif exceptionnel tiré des exigences du débat contradictoire qui aurait imposé à la cour administrative d'appel de faire droit à la demande de report de l'audience ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient le requérant, la cour, en refusant de reporter l'audience, n'a méconnu ni le caractère contradictoire de la procédure ni les dispositions de l'article R. 731-3 du code de justice administrative ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article R. 611-7 du code de justice administrative : Lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé

d'office, le président de la formation de jugement (...) en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué (...); qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si, devant le tribunal administratif de Paris, le préfet de Paris, préfet de la région Île-de-France avait soulevé à titre principal l'irrecevabilité de la demande de M. A en raison de son caractère trop sommaire, la cour a rejeté, pour absence de réclamation préalable, les conclusions de la demande tendant à la décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols fondée sur la remise en état d'origine des lieux; qu'elle a soulevé d'office cette irrecevabilité sans en avertir les parties, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 611-7 du code de justice administrative; que M. A est, dès lors, fondé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque, en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du jugement du 25 juillet 2002 du tribunal administratif de Paris, en tant que ce jugement a rejeté sa demande tendant à la décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 332-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur: La participation mentionnée à l'article L. 332-1 est égale à la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le coefficient d'occupation du sol avait été respecté. / Cette valeur est celle du terrain déterminée comme si les possibilités maximales de construction qu'il peut supporter résultaient de la seule application du coefficient d'occupation du sol. Elle est déclarée par le constructeur lorsqu'il demande le permis de construire. En l'absence de déclaration, le dossier de permis de construire est considéré comme incomplet et ne peut être instruit. / A défaut d'accord amiable entre l'administration et le constructeur, il est procédé conformément aux articles L. 333-1 et L. 333-2 (...); qu'aux termes de l'article L. 422-1 du même code, dans sa rédaction applicable en l'espèce: (...) Sont (...) exemptés du permis de construire (...) les constructions ou travaux dont la faible importance ne justifie pas l'exigence d'un permis de construire. / Un décret en Conseil d'Etat précise la nature et l'importance des constructions, travaux et installations concernés (...); qu'aux termes de l'article L. 422-2 du même code, dans sa rédaction applicable en l'espèce: Les constructions ou travaux exemptés du permis de construire, à l'exception de ceux couverts par le secret de la défense nationale, font l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune avant le commencement des travaux (...); qu'aux termes de l'article R. 332-9 du même code, alors en vigueur: Nonobstant les dispositions de l'article R. 332-3, si un dépassement de la surface de plancher prévue par le permis de construire est constaté dans les conditions prévues à l'article L. 480-1, la participation est due sur la base de la surface de plancher effectivement construite. Il en est de même lorsqu'il est constaté, dans les mêmes conditions, qu'une construction a été édifiée sans l'accomplissement, selon le cas, de l'une ou de l'autre des formalités requises. / Sans préjudice des sanctions prévues par les dispositions en vigueur en cas d'infraction à la réglementation en matière de permis de construire, la surface de plancher non autorisée est pour le calcul de la participation majorée de 50 p. 100. / En cas de démolition de l'immeuble ou de la partie d'immeuble construit irrégulièrement, le redevable peut demander le dégrèvement, la réduction ou la restitution de la participation correspondant à la partie démolie. Cette demande doit être formulée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit la démolition dûment constatée (...); qu'aux termes de l'article R. 422-2 du même code, dans sa rédaction applicable en l'espèce:

Sont exemptés du permis de construire sur l'ensemble du territoire : / (...) m) Les constructions ou travaux non prévus aux a à l ci-dessus, n'ayant pas pour effet de changer la destination d'une construction existante et : / - qui n'ont pas pour effet de créer une surface de plancher nouvelle ; / - ou qui ont pour effet de créer, sur un terrain supportant déjà un bâtiment, une surface de plancher hors oeuvre brute inférieure ou égale à 20 mètres carrés (...);

Considérant, en premier lieu, qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 422-1, L. 422-2 et R. 422-2 du code de l'urbanisme, les travaux qui ont pour effet de créer, sur un terrain supportant déjà un bâtiment, une surface de plancher hors oeuvre brute inférieure ou égale à vingt mètres carrés sont soumis à une déclaration de travaux ; qu'il résulte de l'instruction que les travaux réalisés par M. A ont conduit à la création d'une surface de plancher hors oeuvre brute inférieure à vingt mètres carrés ; que l'intéressé n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que ces travaux n'étaient pas soumis à une obligation déclarative préalable ;

Considérant, en deuxième lieu, que la majoration de 50 p. 100 de la surface de plancher non autorisée prévue à l'article R. 332-9 du code de l'urbanisme pour le calcul de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, constitue une sanction fiscale ayant pour objet de réprimer, soit une insuffisance, omission, inexactitude ou dissimulation dans les éléments portés sur la demande d'autorisation de construire et servant de base au calcul de cette imposition, au sens de l'article L. 55 du livre des procédures fiscales, soit l'absence totale de déclaration de ces éléments ;

Considérant que, d'une part, si M. A soutient que la sanction prévue à l'article R. 332-9 ne pouvait être instituée par un texte réglementaire, l'article L. 332-5 alors en vigueur du code de l'urbanisme dispose que les sanctions afférentes à la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols sont prévues par un décret en Conseil d'Etat ; que, d'autre part, aux termes de l'article 7 du décret du 16 février 2010 portant application de la loi organique n° 2009-523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution : Le présent décret entre en vigueur le 1er mars 2010. Dans les instances en cours, une question prioritaire de constitutionnalité doit, pour être recevable, être présentée sous la forme d'un mémoire distinct et motivé produit postérieurement à cette date (...) ; que, faute d'avoir été présenté selon les modalités prévues par ces dispositions, le moyen tiré de ce que le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines exigeait que les éléments constitutifs de la sanction fussent fixés par la loi est irrecevable ;

Considérant que les articles L. 332-1 à L. 332-5 du code de l'urbanisme, relatifs à la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, ont été abrogés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; que l'article R. 332-9 du même code, qui définissait des modalités particulières de calcul de la participation, s'il a été formellement abrogé par le décret du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, doit être regardé comme ayant été implicitement mais nécessairement abrogé à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 ; que si cette abrogation de l'article R. 332-9 a eu pour effet, à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000, de supprimer la sanction fiscale instituée par cet article, cette suppression, qui est la conséquence nécessaire de la suppression de la contribution fiscale à laquelle la sanction était attachée, ne résulte pas de ce que la sanction aurait été jugée inutile ou excessive ; que, par suite, l'abrogation de la sanction ne présente pas le caractère d'une loi nouvelle plus douce qui ferait obstacle à l'application, dans la présente espèce, des dispositions de l'article R. 332-9 ;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 4 du protocole n° 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat. ; qu'ainsi qu'il a été dit, la sanction prévue à l'article R. 332-9 du code de l'urbanisme a pour objet de réprimer un manquement à une obligation fiscale ; que les sanctions prévues aux articles L. 480-4 et L. 480-5 du même code visent à réprimer des manquements aux règles applicables en matière d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol ; que les sanctions prévues respectivement à l'article R. 332-9 et aux articles L. 480-4 et L. 480-5 du code de l'urbanisme n'ayant pas pour objet de réprimer la même infraction, le moyen tiré de ce que le principe non bis in idem , tel qu'il est affirmé tant par le droit interne que par le premier alinéa de l'article 4 du protocole n° 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aurait été méconnu, ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 333-1 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : (...) En cas de désaccord persistant entre l'administration et le constructeur, la valeur du terrain est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation saisie par la partie la plus diligente (...) ; qu'aux termes de l'article L. 333-2 du même code, alors en vigueur : (...) Après décision définitive de la juridiction de l'expropriation, il est procédé, selon le cas, à la mise en recouvrement d'une somme complémentaire ou à la restitution du montant excédentaire (...) ; qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que le juge administratif n'est pas compétent pour connaître des litiges portant sur la valeur du terrain, d'autre part que le montant de la participation éventuellement maintenue à la charge du requérant par le juge administratif peut être rectifié pour tenir compte de la décision du juge de l'expropriation ; que, par suite, M. A ne peut utilement soutenir que le maire de Paris aurait calculé le montant de la participation mise à sa charge en fonction d'une valeur du terrain surévaluée ; qu'il n'y a pas non plus lieu de faire droit à ses conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de la décision du juge de l'expropriation ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'il résulte des dispositions de l'article R. 332-9 du code de l'urbanisme qu'une demande de décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols prévue à cet article, après remise en état des lieux, n'est recevable devant le juge de l'impôt que si le redevable a saisi l'administration compétente d'une demande préalable, après avoir démolé la construction édifiée irrégulièrement et avoir fait dûment constater cette démolition ; qu'en l'espèce, il est constant qu'après la remise en état des lieux, M. A n'a pas adressé à l'autorité administrative une demande de décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols mise à sa charge fondée sur ce motif ; que, contrairement à ce que soutient M. A, ce défaut de demande préalable ne saurait être régularisé par une défense au fond présentée par l'administration ; que, dès lors, il n'est pas fondé à se prévaloir, pour demander la décharge de la participation, de ce qu'il a remis les lieux en état ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement qu'il attaque, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à la décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols qui a été mise à sa charge ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font

obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que demande M. A au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'elles font également obstacle à ce que soit mis à la charge de M. A le versement à la ville de Paris, qui n'avait la qualité de partie ni en appel, ni dans la présente instance, de la somme qu'elle demande au même titre ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt du 11 avril 2006 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de M. A tendant à l'annulation du jugement du 25 juillet 2002 du tribunal administratif de Paris, en tant qu'il avait rejeté sa demande tendant à la décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols mise à sa charge.

Article 2 : Les conclusions de M. A devant la cour administrative d'appel de Paris tendant à la décharge de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols mise à sa charge, ainsi que ses conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de la décision du juge de l'expropriation sur la valeur du terrain en cause dans le litige, sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi de M. A, ainsi que ses conclusions et celles de la ville de Paris tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. Pierre A, au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et à la ville de Paris.