

FOIRE AUX QUESTIONS

Mise en œuvre du reversement obligatoire du produit de la taxe d'aménagement des communes en direction de leur EPCI à compter du 1^{er} janvier 2022

(article 109 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022)

Le 1° de l'article L331-2 du code de l'urbanisme dispose que les communes qui n'appartiennent pas à une communauté urbaine, une métropole et la métropole de Lyon et qui sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols perçoivent de plein droit la taxe d'aménagement sauf renonciation expresse. De même, les autres communes peuvent l'instituer de manière facultative conformément au 2° du même article.

Ce même article prévoyait la possibilité pour ces communes de reverser tout ou partie du montant de la taxe d'aménagement à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou aux groupements de collectivités dont elles sont membres, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de ces communes, des compétences de ces EPCI et groupements, dans les conditions prévues par délibérations concordantes.

L'article 109 de la LFI pour 2022 rend obligatoire ce reversement partiel ou total de la taxe par les communes à l'EPCI ou groupement dans les conditions prévues par délibérations concordantes du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités.

La présente FAQ a vocation à appuyer les préfetures dans la mise en œuvre de cette réforme qui doit permettre un meilleur partage du produit de la taxe d'aménagement à l'échelle de chaque territoire.

Un EPCI à fiscalité propre peut-il refuser la perception d'une part de la taxe d'aménagement (et ce bien qu'il ait connu des charges d'équipements publics liées sur le territoire des communes concernées) ?

La loi de finances pour 2022 rend obligatoire pour la commune le partage des produits de la taxe d'aménagement avec l'EPCI, dès lors que l'EPCI dont elle relève supporte des charges d'équipements publics sur le territoire de la commune en question. Auparavant, il s'agissait d'une simple possibilité.

Une délibération concordante de la commune et de l'EPCI est nécessaire mais celle-ci ne peut pas remettre en cause le principe du partage de la taxe, et se borne à fixer les modalités de ce partage.

Comment définir les charges d'équipements publics relevant de la compétence respective des EPCI à fiscalité propre permettant de déterminer la clé de répartition de la taxe d'aménagement ? Quels comptes utiliser ? Quelles données analyser (celles du compte administratif, des bilans de chacune des nombreuses opérations etc.) ? Exemples de charges d'équipements publics à prendre en compte.

Les équipements à prendre en considération sont tous ceux qui concourent aux opérations et actions financées par la taxe d'aménagement en vertu de l'article L331-1 du code de l'urbanisme et qui contribuent à la réalisation des objectifs de la collectivité en matière d'urbanisme¹. Il s'agit plus particulièrement des équipements publics nécessités par l'urbanisation, que visent à financer les recettes issues de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement.

Chaque commune doit reverser à l'EPCI une quote-part de taxe d'aménagement fixée en fonction de la charge des équipements publics que cet EPCI assume sur le territoire de chaque commune membre (voirie communautaire, eau, assainissement, etc.), charge qui peut d'ailleurs être différente selon les communes membres. Le produit de la taxe d'aménagement étant affecté en section d'investissement du budget général de la commune, son reversement doit financer les charges d'investissement en équipements publics assumés par l'EPCI.

Le calcul de la fraction que la commune doit reverser à l'EPCI, doit-il obéir à une méthodologie particulière ou les collectivités disposeront-elles d'une latitude pour fixer elles-mêmes les clés de répartition ? Les communes et les EPCI à fiscalité propre ont-ils des marges de manœuvre pour adopter une clé de répartition qui s'éloignerait du droit commun (en fonction des charges d'équipement public de chacun) ?

Le 8^{ème} alinéa de l'article L.331-2 du code de l'urbanisme prévoit que le reversement de tout ou partie de la taxe perçue par la commune à l'EPCI membre doit être effectué « compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences ». L'exposé sommaire de l'amendement ayant introduit l'obligation de reversement du produit de la part communale à l'EPCI membre ou intercommunale de la taxe d'aménagement prévoit par ailleurs un partage du produit de la taxe « au prorata des dépenses constatées de chacun ». Autrement dit, le produit de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est reversé à l'EPCI membre ou à la commune, en fonction des dépenses d'équipements engagées par chacun et des modalités de répartition fixées par délibérations concordantes.

La législation ne rentre pas davantage dans le détail du calcul du reversement. Aussi, il est conseillé d'appliquer une clef de partage entre communes et EPCI au prorata du coût des équipements supporté par chacune des communes et par l'EPCI contribuant aux opérations d'aménagement.

¹ Article L 101-2 du code de l'urbanisme

Exemple : un EPCI A participant à hauteur de x % du financement des équipements pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement percevra x % des produits de taxe d'aménagement.

Autre exemple : un EPCI B participant à hauteur de x% des dépenses d'investissement des équipements publics présents sur le territoire de la commune, percevra x % des produits de taxe d'aménagement.

Peut-on avoir des modalités de transfert/répartition différentes dans chaque commune membre d'un EPCI à fiscalité propre ?

Comme précisé ci-dessus, le partage du produit de la taxe doit être mis en œuvre « au prorata des dépenses constatées de chacun ». Dès lors, les modalités de reversement de la taxe d'aménagement par chaque commune doivent être homogènes et tenir compte du financement des équipements apporté par l'intercommunalité sur son territoire.

La délibération concordante d'une commune et de son EPCI à fiscalité propre dans le cadre du reversement doit-elle déterminer un montant, un pourcentage, ou une fraction de la taxe d'aménagement perçue ?

La législation ne précise pas le formalisme de la délibération relative à la mise en œuvre du reversement de la taxe d'aménagement. Dans la mesure où le reversement correspond à une proportion de charges d'équipement assumées, la mention d'un taux en plus du montant de taxe pourrait utilement éclairer les élus.

Peut-on adopter un principe général de transfert pour l'ensemble des communes d'un même EPCI à fiscalité propre ? Ou faut-il adopter des modalités de transfert pour chaque commune membre d'un EPCI à fiscalité propre ? Dans ce dernier cas, faut-il que le conseil communautaire délibère sur chaque proposition de répartition de la taxe d'aménagement ou peut-il le voter en une seule fois ?

Comme précisé ci-dessus, le partage du produit de la taxe doit être mis en œuvre au prorata des dépenses constatées de la commune et l'EPCI. Dès lors, l'institution du reversement de la taxe au niveau intercommunal doit être votée par chacune des communes. Rien n'empêche l'EPCI par ailleurs, dans un esprit de simplification, d'adopter une délibération commune à plusieurs membres avec une formule de calcul qui pourra être la même pour toutes les communes et qui prendra en compte pour chaque commune les dépenses exposées par l'EPCI pour le financement des équipements publics concourant aux objectifs et actions définis à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme pour lesquels la taxe d'aménagement a été instituée.

Quelle est la durée d'une telle répartition ? Peut-on la modifier à tout moment ?

La circulaire du 18 juin 2013 guidant l'interprétation applicable en matière de fiscalité de l'aménagement indique que les délibérations prévoyant les conditions de reversement peuvent intervenir ou être modifiées à tout moment, s'agissant du reversement de tout ou partie de la taxe perçue par l'établissement public de coopération intercommunale à ses communes membres compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences. Par parallélisme des formes, il convient de considérer que les délibérations prévoyant les conditions de

reversement de tout ou partie du produit de la taxe perçue par les communes vers l'EPCI membre peuvent intervenir ou être modifiées à tout moment.

Toutefois, à droit constant, lorsque la taxe a déjà été instituée, il appartient à la commune et à l'EPCI de prendre la délibération concordante relative au reversement du produit de la taxe dans les meilleurs délais, et si possible avant l'adoption du budget primitif des collectivités le 15 avril de l'année considérée conformément à l'article L1612-1 du CGCT. Si ce délai n'est pas respecté, il conviendra de prendre une décision budgétaire modificative.

En effet, les produits de taxe d'urbanisme doivent être affectés en section d'investissement du budget des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale en application de l'article L.331-2 du code de l'urbanisme.

Le code de l'urbanisme ne précise pas la durée de validité des délibérations relatives au reversement du produit de la part communale de la taxe d'aménagement au niveau intercommunal. Dès lors, en l'absence de disposition spécifique, il convient de considérer, à l'instar des délibérations fixant le taux de taxe, que celles-ci sont valables tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées. Par ailleurs, le reversement n'est pas concerné par la durée minimale de trois ans à son instauration, aucune disposition ne le prévoyant dans le code de l'urbanisme, contrairement au cas de l'institution de la taxe visé au 10^{ème} alinéa de l'article L.331-2 du code de l'urbanisme.

Ce transfert s'applique-t-il uniquement sur les zones d'activités qui relèvent de la compétence des EPCI à fiscalité propre ? Ou sur la totalité de la taxe d'aménagement perçue par les communes ?

L'article L.331-2 du code de l'urbanisme précise que la taxe est instituée sur l'ensemble du territoire de la commune ou de l'ensemble des communes membres de l'EPCI.

Dès lors, le reversement du produit de la taxe d'une ou des communes vers l'EPCI est assise sur la totalité de la taxe d'aménagement perçue par la ou les communes membres.

Autrement dit, il n'y a pas de prise en compte de zonage pour le calcul du reversement.

Le partage des montants perçus par les communes concerne-t-il les autorisations d'urbanisme autorisées à compter du 1^{er} janvier 2022, ou concerne-t-il l'ensemble des autorisations d'urbanisme (autorisées avant cette date) et qui conduiraient à des versements de taxe d'aménagement en 2022 ? L'EPCI peut-il limiter dans le temps le partage de taxe d'aménagement lié aux seules autorisations d'urbanisme délivrées depuis moins de 2 ans ?

Le partage des montants perçus par les communes devient obligatoire pour les recettes de taxe d'aménagement enregistrées à compter du 1^{er} janvier 2022, quelle que soit la date de l'autorisation d'urbanisme. Il n'est pas possible juridiquement de limiter dans le temps le partage de taxe d'aménagement aux seules autorisations d'urbanisme délivrées depuis moins de deux ans. Pour autant, rien n'empêche une commune de délibérer une année sur un montant ou taux de reversement et de le faire évoluer par une nouvelle délibération l'année suivante en fonction des prévisions

de recettes et des charges assumées par les différents acteurs, parties aux opérations d'urbanisme, sous réserve de délibérations concordantes de ces derniers.

Existe-t-il un minimum ou un maximum de taxe d'aménagement que doit reverser la commune à son EPCI à fiscalité propre ?

Aucun seuil ni plafond de reversement n'est fixé législativement. Toutefois, le montant doit être cohérent entre d'une part, le montant de recettes perçu par la commune et d'autre part, les charges d'équipement assumées par l'EPCI pour la réalisation des opérations d'urbanisme.

Quels sont les délais d'adoption du mode de répartition pour qu'il soit applicable ?

A droit constant, avant l'ordonnance du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive, par combinaison des articles L331-5 et L331-14 du code de l'urbanisme, les délibérations instituant la taxe d'aménagement sont adoptées au plus tard le 30 novembre pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante et sont notifiées aux services fiscaux au plus tard le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle elles ont été adoptées.

L'ordonnance du 14 juin 2022 précitée a modifié de manière transitoire pour 2022 et de manière pérenne à compter de 2023 les dates limites d'institution de la taxe d'aménagement.

Au vu de ces éléments, deux situations peuvent se présenter pour l'année 2022 :

- Dans l'hypothèse où aucune taxe n'avait été instituée par les communes ou EPCI au 30 novembre 2021, la mise en oeuvre des dispositions de la LFI 2022 ne pourrait entrer en vigueur au plus tôt qu'en 2023, sous réserve de l'institution de la taxe avant le 1^{er} octobre 2022 conformément à l'article 12 de l'ordonnance.
- Lorsque la taxe a déjà été instituée, il appartient à la commune et à l'EPCI de prendre la délibération concordante relative au reversement du produit de la taxe dans les meilleurs délais. Si les délibérations concordantes n'ont pas été adoptées avant l'adoption du budget primitif des collectivités, il conviendra de prendre une décision budgétaire modificative dans les meilleurs délais.

En effet, les produits de taxe d'urbanisme doivent être affectés en section d'investissement du budget des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale en application de l'article 331-2 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, l'ordonnance du 14 juin 2022 et un décret à paraître prévoyant la date d'entrée en vigueur du transfert au 1^{er} septembre 2022 apportent les modifications suivantes aux échéances imposées aux collectivités en termes d'adoption des délibérations relatives à la taxe d'aménagement :

- une obligation d'adoption des délibérations relatives à la taxe d'aménagement avant le 1^{er} juillet pour une mise en oeuvre au 1^{er} janvier de l'année suivante à compter de 2023² ;

² Conformément au VI de l'article 1639 A bis du CGI introduit par le 2° de l'article 4 de l'ordonnance.

- une période transitoire sur l'année 2022 avec une échéance pour l'adoption des délibérations relatives la taxe d'aménagement fixée au 1^{er} octobre 2022 au lieu du 30 novembre, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Que faire en cas de désaccord sur la répartition ? Que faire si une commune ne délibère pas ?

Plusieurs voies de recours sont possibles pour l'EPCI en cas d'absence de délibération prise par la commune ou en cas de désaccord sur le montant du reversement envisagé.

→ L'EPCI ou le préfet pourraient demander à la commune de prendre la délibération. En l'absence de réponse de la commune, l'EPCI ou le préfet peut saisir le juge de ce refus pour annulation et l'assortir d'une demande d'injonction de délibérer ;

→ un recours de plein contentieux devant le juge administratif invoquant la faute de la commune qui n'aurait pas institué le reversement devenu obligatoire par la LFI 2022 ou qui aurait prévu un montant déconnecté des recettes fiscales perçues et des charges d'équipement assumées par l'intercommunalité.

→ une demande d'inscription d'office du reversement dans les comptes de la commune. Le préfet, le comptable public, l'EPCI ou toute personne y ayant un intérêt peut saisir la Chambre régionale des comptes si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante (art. L. 1612-15 CGCT). Les dépenses obligatoires sont « les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé ». Le reversement de taxe n'étant pas expressément identifié comme une dépense obligatoire par la loi, il convient de vérifier si la dette est exigible. Quatre conditions ont été fixées par la jurisprudence pour considérer une dette comme exigible :

- l'origine de la dette est certaine : loi, contrat, décision juridictionnelle => ici la loi et les délibérations concordantes ;

- l'obligation à la charge de la collectivité (exécution du contrat...) : la condition est remplie en cas d'institution de la taxe ;

- le montant de la dette a été exactement calculé (dette liquide) : au cas présent, il serait fixé dans les délibérations ;

- la dette ne fait pas l'objet d'une contestation sérieuse ni dans son principe, ni dans son montant, ni sur l'identité du créancier.

Il appartiendra à la CRC saisie de l'ensemble des pièces du dossier de constater (ou pas) qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget.