

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Tribunal Administratif de Nancy
N° 2300573
Inédit au recueil Lebon
Chambre 2

Lecture du vendredi 19 septembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 21 février 2023 et le 10 juillet 2024, la commune de Sornéville, représentée par Me Tadic, demande au tribunal :

1°) de condamner l'État à lui verser la somme de 115 515,07 euros en réparation du préjudice financier qu'elle estime avoir subi à raison de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de l'opération de cession immobilière du lotissement des Résaillieux qu'elle a conduite ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;

- l'État a commis des fautes de nature à engager sa responsabilité :

* d'une part, en assujettissant à tort l'opération de cession immobilière qu'elle a réalisée à la taxe sur la valeur ajoutée alors qu'elle poursuivait un but d'intérêt général, qu'elle n'exerce pas d'activité économique puisque la cession présentait un caractère occasionnel et qu'elle entrait dans le champ de l'article 256 B du code général des impôts ;

* d'autre part, en manquant à son obligation de conseil, tant du comptable public que des services préfectoraux ;

- ces fautes sont à l'origine d'un préjudice financier constitué, d'une part, de la taxe sur la valeur ajoutée qu'elle a acquittée à tort à hauteur d'un montant de 83 008 euros et, d'autre part, du reversement auquel elle a procédé auprès du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à hauteur d'un montant de 32 507,07 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 juin 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions de la commune tendant à obtenir une indemnité correspondant au montant de taxe sur la valeur ajoutée auquel elle a été assujettie sont irrecevables, dès lors qu'il existe un recours fiscal parallèle qu'elle n'a pas exercé ;

- pour la cession des terrains à bâtir, la commune avait la qualité d'assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée en tant que tel puisqu'elle a engagé des démarches actives de commercialisation foncière qui révèlent une activité économique au sens de l'article 256 A du code général des impôts ;

- cette activité, qui n'a pas été exercée par un organisme agissant en tant qu'autorité publique, n'entrait pas dans le champ de l'exception de non-assujettissement prévue par l'article 256 B du code général des impôts ;

- les prestations de conseil et d'assistance du comptable public à l'égard des collectivités sont des prestations personnelles et facultatives qui ne sauraient engager la responsabilité de l'État.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- l'arrêté du 16 décembre 1983 relatif aux conditions d'attribution de l'indemnité de conseil allouée aux comptables non centralisateurs des services déconcentrés du Trésor chargés des fonctions de receveur des communes et établissements publics locaux ;
- 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 Wolff, rapporteure,
- les conclusions de Mme Marini, rapporteure publique,
- et les observations de Me Tadic, représentant la commune de Sornéville.

Une note en délibéré a été enregistrée pour la commune de Sornéville le 2 septembre 2025 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

En 1995, la commune de Sornéville a acquis plusieurs parcelles situées sur son territoire et, après modification du plan d'occupation des sols, a décidé d'y créer le lotissement des Résailieux. En 2020, la commune a mis en vente les terrains à bâtir, divisés en 12 lots, et des ventes et promesses de vente sont intervenues au cours des années 2020 et 2021. Par un courrier du 9 novembre 2021, la direction départementale des finances publiques de Meurthe-et-Moselle a informé la commune que la vente de ces terrains à bâtir était assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée et la commune a procédé à une déclaration à ce titre. Par un courrier du 21 octobre 2022, la commune a formé une demande indemnitaire préalable afin d'obtenir réparation du préjudice financier qu'elle estime avoir subi à raison de l'assujettissement de cette opération immobilière à la taxe sur la valeur ajoutée. Une décision implicite de rejet est née du silence gardé par l'administration sur cette demande pendant un délai de deux mois. Par sa requête, la commune de Sornéville demande au tribunal de condamner l'État à réparer le préjudice financier qu'elle estime avoir subi à raison des fautes commises par lui.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

En ce qui concerne l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée :

En premier lieu, aux termes de l'article 256 du code général des impôts : « I. – Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel. / II. - 1° Est considéré comme livraison d'un bien, le transfert du pouvoir de disposer d'un bien corporel comme un propriétaire. (...) ». Aux termes de l'article 256 A du même code : « Sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante une des activités économiques mentionnées au cinquième alinéa, quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention. / (...) / Les activités

économiques visées au premier alinéa se définissent comme toutes les activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services, y compris les activités extractives, agricoles et celles des professions libérales ou assimilées. Est notamment considérée comme activité économique une opération comportant l'exploitation d'un bien meuble corporel ou incorporel en vue d'en retirer des recettes ayant un caractère de permanence ».

Enfin, aux termes de l'article 257 de ce code : « I. – Les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions qui suivent. / (...) / 2.

Sont considérés : / 1° Comme terrains à bâtir, les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme ; (...) ».

Pour l'application de ces dispositions, la livraison, par une personne physique ou morale, de terrains à bâtir est soumise à la taxe sur la valeur ajoutée lorsqu'elle procède, non de la simple gestion d'un patrimoine privé, mais de démarches actives de commercialisation foncière, telles que la réalisation de travaux de viabilisation ou la mise en œuvre de moyens de commercialisation de type professionnel, similaires à celles déployées par un producteur, un commerçant ou un prestataire de services, et qu'elle permet ainsi de regarder cette personne comme ayant exercé une activité économique. Relèvent également de telles démarches celles entreprises dans le cadre d'une opération d'aménagement d'un terrain à bâtir, d'une ampleur telle qu'elles ne sauraient relever de la simple gestion d'un patrimoine privé.

La commune de Sornéville soutient qu'elle ne disposait pas de la qualité d'assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée, dès lors que la cession de terrains à bâtir litigieuse est intervenue à titre occasionnel. Toutefois, les dispositions précitées n'autorisent à taxer une opération occasionnelle que pour autant qu'elle ne constitue pas le simple exercice du droit de propriété par son titulaire. Or, il résulte de l'instruction qu'après avoir acquis les parcelles en litige pour un prix de 30 489,90 euros, la commune de Sornéville a modifié son plan d'occupation des sols afin d'y faire ériger le lotissement des Résailleux et y a fait réaliser des travaux de viabilisation, d'aménagement de voirie et d'enfouissement des réseaux, en souscrivant notamment un prêt d'un montant de 250 000 euros, avant de confier la commercialisation des terrains à bâtir à deux agents immobiliers par une délibération de septembre 2019 et d'en fixer le prix de vente à 800 320 euros par une délibération du 20 février 2020. La commune de Sornéville a ainsi procédé à des démarches actives de commercialisation foncière, similaires à celles exercées par un professionnel, et l'ampleur de l'opération ainsi conduite ne saurait relever du simple exercice de son droit de propriété. Dans ces conditions, en procédant à cette cession de terrains à bâtir, la commune de Sornéville a exercé une activité économique au sens de l'article 256 A du code général des impôts.

En deuxième lieu, d'une part, aux termes du paragraphe 1 de l'article 13 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, qui reprend les dispositions du paragraphe 5 de l'article 4 de la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 : « Les États, les régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions. / Toutefois, lorsqu'ils effectuent de telles activités ou opérations, ils doivent être considérés comme des assujettis pour ces activités ou opérations dans la mesure où leur non-distorsions de concurrence d'une certaine importance (...) ». Aux termes de l'article 256 B du code général des impôts : « Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour

l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence. (...) ».

Il résulte de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt du 29 octobre 2015 (C-174/14) Soudaço - Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores SA, que le non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée prévue en faveur des personnes morales de droit public énumérées au paragraphe 1 de son article 13, qui déroge à la règle générale de l'assujettissement de toute activité de nature économique, est subordonné à deux conditions cumulatives tenant, d'une part, à ce que l'activité soit exercée par un organisme agissant en tant qu'autorité publique et, d'autre part, à ce que le non-assujettissement ne conduise pas à des distorsions de concurrence d'une certaine importance.

D'autre part et par suite, avant toute recherche d'une éventuelle distorsion de concurrence qui résulterait du non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée personne morale de droit public, il convient de vérifier au préalable si l'activité économique est réalisée par l'organisme public en tant qu'autorité publique. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, cette condition est remplie lorsque l'activité en cause est exercée dans le cadre du régime juridique particulier aux personnes morales de droit public. Ainsi, l'activité en cause doit être exercée dans des conditions juridiques différentes de celles des opérateurs économiques privés, notamment, lorsque sont mises en œuvre des prérogatives de puissance publique, lorsque l'activité est accomplie en raison d'une obligation légale ou dans le cadre d'un monopole ou encore lorsqu'elle relève par nature des attributions d'une personne publique. Si tel n'est pas le cas, la personne morale de droit public est nécessairement assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée à raison de cette activité économique sans préjudice des éventuelles exonérations applicables, notamment celles prévues à l'article 132 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006.

Par un arrêt du 16 septembre 2008 (C 288/07) Commissioners of Her Majesty's Revenue and Customs et autres, la Cour de justice a dit pour droit que les distorsions de concurrence d'une certaine importance auxquelles conduirait le non-assujettissement des organismes de droit public agissant en tant qu'autorités publiques doivent être évaluées par rapport à l'activité en cause, en tant que telle, indépendamment de la question de savoir si ces organismes font face ou non à une concurrence au niveau du marché local sur lequel ils accomplissent cette activité, ainsi que par rapport non seulement à la concurrence actuelle, mais également à la concurrence potentielle, pour autant que la possibilité pour un opérateur privé d'entrer sur le marché pertinent soit réelle, et non purement hypothétique. Par un arrêt du 19 janvier 2017 (aff. 344/15) National Roads Authority, la Cour de justice a précisé que les distorsions de concurrence d'une certaine importance doivent être évaluées en tenant compte des circonstances économiques et que la seule présence d'opérateurs privés sur un marché, sans la prise en compte des éléments de fait, des indices objectifs et de l'analyse de ce marché, ne saurait démontrer ni l'existence d'une concurrence actuelle ou potentielle ni celle d'une distorsion de concurrence d'une certaine importance.

Il résulte ainsi de la directive du 28 novembre 2006, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour de justice, que les distorsions de concurrence mentionnées au paragraphe 1 de son article 13 s'apprécient à la fois au regard de l'activité en cause et des conditions d'exploitation de cette activité. L'existence de telles distorsions ne saurait, dès lors, résulter de la seule constatation que des prestations réalisées par un organisme de droit public sont identiques à celles réalisées par un opérateur privé, sans examen de l'état de la concurrence réelle, ou à défaut potentielle, sur le marché en cause.

La commune de Sornéville soutient qu'elle a agi dans un but d'intérêt général afin de renforcer démographiquement la commune et, ainsi, de maintenir l'école communale, de créer un groupement scolaire et de préserver son patrimoine foncier et l'usine de transformation installée sur son territoire. Toutefois, alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que la commune aurait, pour la conduite de la cession litigieuse, usé de prérogatives de puissance publique, imposé des sujétions aux acquéreurs des terrains à bâtir, agi en application d'une obligation légale ou en situation de monopole, les seules considérations qu'elle fait valoir, liées au but d'intérêt général de l'opération en litige, et non à ses modalités d'exercice, ne permettent pas d'établir qu'elle aurait réalisé cette opération de vente en tant qu'autorité publique. Dans ces conditions, et sans qu'il soit besoin de rechercher si le non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de la commune de Sornéville entraînerait une distorsion de concurrence, celle-ci n'est pas fondée à soutenir qu'elle entrerait dans le champ de l'exception à l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article 256 B du code général des impôts.

Par suite, la commune de Sornéville n'est pas fondée à soutenir que l'État aurait commis une faute en assujettissant l'opération de cession de terrains à bâtir du lotissement des Résaillieux à la taxe sur la valeur ajoutée.

En ce qui concerne la carence des services de l'État :

En premier lieu, aux termes de l'article 97 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : « Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent, pour des prestations qui leur sont fournies par des services déconcentrés ou des établissements publics de l'Etat, verser directement, sous quelque forme que ce soit, des indemnités aux agents desdits services et établissements publics de l'Etat ». Aux termes de l'article 1er de l'arrêté du 16 décembre 1983 relatif aux conditions d'attribution de l'indemnité de conseil allouée aux comptables non centralisateurs des services déconcentrés du Trésor chargés des fonctions de receveur des communes et établissements publics locaux, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 20 août 2020 : « Outre les prestations de caractère obligatoire qui résultent de leur fonction de comptable principal des communes et de leurs établissements publics prévu aux articles 14 et 16 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les comptables non centralisateurs du Trésor, exerçant les fonctions de receveur municipal ou de receveur d'un établissement public local sont autorisés à fournir aux collectivités territoriales et aux établissements publics concernés des prestations de conseil et d'assistance en matière budgétaire, économique, financière et comptable, notamment dans les domaines relatifs à : / L'établissement des documents budgétaires et comptables ; / La gestion financière, l'analyse budgétaire, financière et de trésorerie ; / La gestion économique, en particulier pour les actions en faveur du développement économique et de l'aide aux entreprises ; / La mise en œuvre des réglementations économiques, budgétaires et financières ». Aux termes de l'article 2 du même texte : « Pour bénéficier de tout ou partie des prestations facultatives visées à l'article 1er ci-dessus, la collectivité ou l'établissement public concerné doit en faire la demande au comptable intéressé. (...) ». Enfin, les articles 13 à 22-1 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable public définissent les missions et obligations des comptables publics.

La commune de Sornéville soutient que le comptable public a manqué à son obligation de conseil à son égard en ne l'alertant pas sur l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de l'opération qu'elle a réalisée.

Toutefois, il ne résulte d'aucune disposition que le comptable public aurait une obligation de conseil sur les opérations économiques envisagées par les collectivités territoriales. En tout état de cause, la commune n'établit, ni même n'allègue avoir fait une demande au comptable public afin de bénéficier d'une prestation

facultative de conseil ou d'assistance. Par suite, la commune n'est pas fondée à soutenir que l'État aurait commis une faute en raison d'un manquement du comptable public à son devoir de conseil à son égard. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. (...) ».

L'opération litigieuse de mise en vente de terrains à bâtir n'était pas illégale du seul fait qu'une telle opération devait être soumise à la taxe sur la valeur ajoutée. Par suite, la commune de Sornéville n'est pas fondée à soutenir que le préfet de Meurthe-et-Moselle a manqué aux obligations légales résultant du contrôle de légalité des actes des collectivités locales en ne déférant pas au tribunal administratif la délibération du 20 février 2020 par laquelle elle a fixé le prix des parcelles proposées à la vente.

Au demeurant, l'article L. 1615-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que « Lorsqu'une collectivité territoriale (...) a obtenu le bénéfice du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'un bien d'investissement et que ce bien est utilisé pour les besoins d'une activité qui, par la suite, est soumise à cette taxe, il est tenu au reversement à l'Etat d'un montant égal à la taxe afférente à ce même bien dont il a pu opérer la déduction en application des règles prévues pour les personnes qui deviennent redevables de la taxe sur la valeur ajoutée. » Dès lors, si, du fait de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de l'opération de vente de terrains à bâtir, la commune de Sornéville a été contrainte au reversement à l'État de la somme allouée par le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des biens d'investissement relatifs à cette opération, ce reversement a été établi, en application des dispositions précitées, à un montant égal à celui de la taxe d'amont dont la commune de Sornéville a parallèlement obtenu la déduction en conséquence de l'assujettissement de ces biens à la taxe sur la valeur ajoutée, cette taxe d'amont ayant été déduite du montant des rappels de taxe mis à la charge de la commune. Ainsi, in fine, l'obligation de reversement au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée n'a, pour sa part, entraîné aucun préjudice financier pour la commune.

Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre en défense, que les conclusions de la commune de Sornéville tendant à la condamnation de l'État à l'indemniser du préjudice qu'elle estime avoir subi à raison de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de l'opération de cession du lotissement des Résaillieux ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée par la commune de Sornéville au titre des frais exposés et non compris dans les dépens soit mise à la charge de l'État qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la commune de Sornéville est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Sornéville et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré après l'audience publique du 2 septembre 2025 à laquelle siégeaient :

M. Goujon-Fischer, président,

Mme de Laporte, première conseillère,

Mme Wolff, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 septembre 2025.

La rapporteure,

É. Wolff

Le président,

J. -F. Goujon-Fischer

Le greffier,

F. Richard

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.