

N° 413653
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
CREIL-SUD-OISE

N° 413658
COMMUNE DE VILLERS-SAINT-PAUL

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 7 février 2018
Lecture du 20 février 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

1. Comme souvent en matière de finances locales, il faut prendre son élan pour exposer le cadre juridique du litige.

La loi de finances pour 2010¹ a prévu la suppression de la taxe professionnelle (TP) et son remplacement par la contribution économique territoriale, laquelle comprend une cotisation foncière des entreprises (CFE) et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'Etat s'était engagé à compenser les éventuelles pertes de recettes résultant, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de la mise en œuvre de cette réforme. C'est pourquoi la loi de finances pour 2010 a mis en place, au titre de cette année, un dispositif ponctuel de « compensation relais ». A compter de 2011, la même loi de finances a mis en place un dispositif de compensation pérenne prenant la forme, pour chaque catégorie de collectivités, d'un double mécanisme décrit par les dispositions de son article 78 : d'une part, une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ; d'autre part, un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Nous n'envisageons, par la suite, que le cadre juridique applicable à la catégorie de collectivités qui nous intéresse, à savoir les communes et leurs groupements à fiscalité propre.

Les dispositions relatives à la compensation relais ont été codifiées au II de l'article 1640 B du code général des impôts (CGI). Pour l'essentiel, cette compensation est égale, pour chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI), au plus élevé de deux montants : soit le produit de la TP qu'il a perçu au titre de l'année 2009 ; soit le produit qui résulterait pour lui, au titre de l'année 2010, de la mise en œuvre des dispositions relatives à cette taxe en vigueur au 31 décembre 2009 et des délibérations applicables en 2009, en retenant le taux voté pour 2009, dans la limite du taux voté pour 2008 majoré de 1 % – disons pour simplifier que la seconde branche de l'alternative est peu ou prou le produit d'une TP fictive qui résulterait de l'application, aux bases d'imposition qui auraient dû être retenues au titre de 2010, des modalités d'imposition en vigueur en 2009. S'y ajoute, le cas échéant, une somme calculée en fonction des bases de CFE imposées au titre de l'année 2010 (voir sur ce point le 2 du II de l'article 1640 B).

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Quant à la DCRTP et au FNGIR, il n'est pas besoin d'entrer dans les détails. L'objet de ces deux mécanismes est de compenser, pour chaque commune ou EPCI, les conséquences financières de la réforme. Leurs modalités sont très différentes : alors que la DCRTP est financée à partir d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, le FNGIR est un outil de redistribution entre collectivités, alimenté par des prélèvements sur les recettes des collectivités qui « gagnent » à la réforme, au profit des collectivités qui y « perdent ». Afin de déterminer si la commune ou l'EPCI a « gagné » ou « perdu » à la réforme et dans quelle mesure, une comparaison doit être effectuée entre l'ensemble de ses recettes fiscales au titre de l'année 2010 « avant réforme » et l'ensemble des recettes fiscales qu'il aurait perçues au titre de cette même année « après réforme ». C'est du résultat de cette comparaison que découle le montant de DCRTP auquel la commune ou l'EPCI peut prétendre, le cas échéant, ainsi que celui du prélèvement qu'il supportera ou au contraire de l'attribution qui lui sera versée au titre du FNGIR. Signalons d'emblée que parmi le panier de recettes « avant réforme » figure la compensation relais prévue à l'article 1640 B du CGI. Autre manière de dire que le calcul de la compensation relais a des conséquences sur la situation de la commune ou de l'EPCI au regard de la DCRTP et du FNGIR.

L'opération de comparaison entre les deux paniers de recettes, l'un tenant compte de la réforme et l'autre non, est d'autant plus sensible pour les collectivités et leurs groupements que le dispositif de compensation mis en place est récurrent mais, après une série d'ajustements initiaux, figé. Récurrent car la DCRTP et le cas échéant le reversement au titre du FNGIR sont chaque année attribués aux « perdants » de la réforme, de même que le prélèvement au titre du FNGIR est chaque année mis à la charge des « gagnants ». Mais leurs montants sont calculés – passée la phase d'ajustements initiaux à laquelle nous avons fait allusion – une fois pour toutes et ces montants ne sont plus, alors, ni révisés ni indexés.

La phase d'ajustements initiaux dont nous avons parlé résulte, pour l'essentiel, de deux séries de dispositions, qui distinguent différents types d'ajustements.

La première figure au I du 1.4 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010. Ces dispositions prévoient, en substance, la correction du montant de la compensation relais en fonction des impositions établies ou au contraire des dégrèvements intervenus en matière de TP et de CFE jusqu'au 30 juin 2011. Elles fixent à cette même date butoir la prise en compte « des impositions établies, des dégrèvements ordonnancés et des produits perçus » pour le calcul de la DCRTP et des prélèvements ou reversements au titre du FNGIR. En revanche, elles prévoient une actualisation de la DCRTP et des prélèvements ou reversements au titre du FNGIR « en fonction des redressements opérés par les services fiscaux sur les bases de la taxe professionnelle de 2010 » pendant une période plus longue, qui était initialement définie comme le délai de reprise de l'article L. 174 du livre des procédures fiscales (LPF), c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2013. Le texte a ensuite été modifié sur ce point par la loi de finances pour 2013², qui a ramené le terme de cette période au 30 juin 2012.

La seconde série de dispositions prévoyant des ajustements aux dispositifs de compensation qui nous occupent est propre à la compensation relais. Ces dispositions figurent au III de l'article 1640 B du CGI³ et sont cohérentes avec celles de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 que nous avons mentionnées en dernier. Elles prévoient en effet, d'une part, que les services fiscaux opèrent sur les bases de TP de 2010 les contrôles qu'ils auraient opérés si la TP avait été acquittée en 2010, d'autre part, que la compensation relais versée en

² Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, article 37.

³ Les dispositions de l'article 1640 B du CGI, dans leur rédaction initiale issue du 4.1 de l'article 2 de la loi de finances pour 2010, ont été déclarées conformes à la Constitution (voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

2010 fait l'objet d'une actualisation correspondant à ces contrôles, pendant un délai qui était, là aussi, le délai de reprise de l'article L. 174 du LPF, et dont le terme a, là encore, été ramené au 30 juin 2012 par la loi de finances pour 2013.

Pour tenter de résumer les choses, la loi prévoit d'arrêter la situation définitive de chaque commune ou EPCI au regard des différentes composantes du système de compensation mis en place par la loi de finances pour 2010 – c'est-à-dire le montant de la compensation relais, le montant le cas échéant de la DCRTP et le montant du prélèvement subi ou du reversement attribué au titre du FNGIR – en fonction d'une « photographie » prise à la date du 30 juin 2011 des données fiscales utilisées pour le calcul de ces composantes. Ces données, qui sont susceptibles d'évoluer en fonction des déclarations des contribuables et des contrôles de l'administration fiscale, et que la loi fige au 30 juin 2011, sont pour l'essentiel les bases d'imposition à retenir au titre de l'année 2010. Mais pas seulement puisque, pour le calcul de la compensation relais, l'un des termes de l'alternative posée par la loi est le produit de la TP perçu au titre de l'année 2009. A cette date butoir du 30 juin 2011 il est fait une exception : les résultats des contrôles opérés par l'administration fiscale sur les bases qui auraient été retenues pour l'établissement de la TP due au titre de l'année 2010 se traduisent par une actualisation plus tardive, le cas échéant, non seulement de la compensation relais, mais aussi de la DCRTP et du prélèvement ou du reversement au titre du FNGIR – jusqu'au 31 décembre 2013 initialement, date ramenée finalement au 30 juin 2012.

*

2. Quels sont les litiges qui justifient cette laborieuse présentation d'un cadre juridique aussi complexe ?

Ils ont été soulevés, respectivement, par la communauté d'agglomération creilloise, devenue la communauté d'agglomération Creil Sud Oise, et la commune de Villers-Saint-Paul, qui est membre de cet EPCI.

Par une lettre du 13 mars 2012 pour la communauté d'agglomération, une autre du 6 avril 2012 pour la commune, elles ont demandé aux services fiscaux la manière dont seraient pris en compte, pour le calcul de la DCRTP et du FNGIR, un certain nombre de rôles supplémentaires de TP établis au titre des années 2008 et 2009 mais au cours seulement de l'année 2011. Estimant chacune s'être heurtée à une décision de refus implicite, elles en ont demandé au tribunal administratif d'Amiens l'annulation. Par deux jugements distincts, celui-ci a rejeté ces demandes au fond en faisant application, notamment, des dispositions du I du 1.4 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010. Sans désespérer, la communauté d'agglomération et la commune ont fait appel des jugements en soulevant chacune une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) critiquant ces dispositions. La cour administrative d'appel de Douai a statué en deux temps : par deux arrêts du 21 mai 2015, elle a refusé de vous transmettre les QPC ; par deux arrêts du 15 juin 2017, elle a rejeté les prétentions des deux requérantes, en se plaçant sur un terrain d'irrecevabilité de leurs conclusions, après avoir soulevé d'office les moyens correspondants.

La communauté d'agglomération et la commune se sont pourvues en cassation. Elles contestent, par mémoires distincts, les refus de transmission de leurs QPC opposés par la cour administrative d'appel dans ses arrêts du 21 mai 2015. Elles contestent également, par des moyens propres, ses arrêts du 15 juin 2017 réglant les litiges. Et pour faire bonne mesure, elles vous soumettent directement, à l'appui de leurs pourvois, des QPC mettant en cause, de nouveau, les dispositions du I du 1.4 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010.

2.1. Commençons par les QPC – identiques – qui vous sont directement soumises en cassation.

Nous les croyons recevables au regard de votre jurisprudence *Prototech*, selon laquelle il n'est pas possible de vous soumettre, à l'appui d'un pourvoi en cassation contre une décision juridictionnelle rendue en premier et dernier ressort, une QPC identique à celle que les juges du fond ont refusé de vous transmettre, fondée sur les mêmes moyens (CE 1^{er} février 2011, SARL Prototech, n° 342536, au Recueil). En l'espèce, les QPC soumises à la cour soulevaient des griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques et du principe de libre administration des collectivités territoriales. Celles formulées devant vous se prévalent seulement du principe d'égalité devant la loi. Egalité devant la loi et égalité devant les charges publiques sont bien deux principes constitutionnels distincts – ils n'ont ni le même fondement, ni les mêmes implications, et la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel les distingue nettement (voir par exemple sa décision n° 2017-654 QPC du 28 septembre 2017, Société BPCE, cons. 5 à 9 d'une part, 10 et 11 d'autre part).

La condition d'applicabilité au litige des dispositions législatives contestées est remplie – même compte tenu de la précision que viennent d'apporter les 1^{re} et 6^e chambres réunies dans la décision n° 416291, lue ce jour, et qui sera publiée au Recueil. Cette jurisprudence toute fraîche exige, en cas de QPC posée directement devant le juge de cassation, que les dispositions législatives critiquées puissent être regardées comme applicables au litige de cassation. Ici, un doute pourrait naître de la circonstance que la cour administrative d'appel a rejeté les conclusions dont elle était saisie sur un terrain d'irrecevabilité et sans faire application des dispositions législatives en question. Toutefois, la rédaction de votre décision manifeste que vous n'avez pas entendu exiger un lien trop strict entre les dispositions législatives critiquées et l'instance de cassation : il suffit, si nous la lisons bien, que ces dispositions législatives aient été discutées devant les juges du fond, et tel est bien le cas en l'espèce.

Il est inutile de s'attarder sur la condition tenant à ce que le Conseil constitutionnel n'ait pas déjà déclaré conformes à la Constitution les dispositions législatives contestées, à la fois dans les motifs et le dispositif d'une de ses décisions – elle apparaît remplie.

Ce qui fait défaut, en revanche, c'est le caractère sérieux de la question posée au regard du grief invoqué.

Selon l'argumentation qui vous est soumise, la date butoir du 30 juin 2011 conduit à traiter de façon différente des collectivités et des EPCI à fiscalité propre se trouvant dans une situation identique au regard de l'objectif de compensation poursuivi par le législateur, sans qu'un motif d'intérêt général ne justifie cette différence de traitement. Mais contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions critiquées n'instituent aucune différence de traitement entre les bénéficiaires du système de compensation⁴.

En réalité, si différence de traitement il y a, c'est, pour reprendre les termes de la loi, entre « les impositions établies, les dégrèvements ordonnancés et les produits perçus », selon qu'ils sont antérieurs ou postérieurs au 30 juin 2011. Or cette différence de traitement correspond à une différence de situation très exactement en rapport avec l'objet de la loi puisque le législateur a souhaité figer en principe à cette date les données fiscales utilisées

⁴ Voir dans le même sens, à propos d'une date de référence définie par le législateur pour organiser le transfert de services ou parties de services à des collectivités territoriales, votre décision QPC du 27 septembre 2017 *Département de la Réunion*, n° 409388, inédite au Recueil.

pour le calcul définitif des différentes composantes du système de compensation qu'il a institué.

Observons, à cet égard, que l'argumentation qui vous est soumise schématise à outrance l'objectif poursuivi par le législateur.

D'une part, en adoptant les dispositions de la loi de finances pour 2010 relatives à la compensation des pertes de recettes résultant de la suppression de la TP, le législateur n'a pas visé une compensation intégrale. Il a seulement entendu assurer aux collectivités et groupements concernés « un niveau de ressources voisin de celui précédant la réforme de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 » (voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, cons. 8).

D'autre part et surtout, l'objectif général poursuivi par le législateur au travers des dispositions de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 ne doit pas masquer l'objet plus ciblé des dispositions critiquées par les requérantes. Cet objet se déduit directement de leur lettre et il est au surplus conforté, comme les requérantes l'admettent elles-mêmes, par l'examen des travaux préparatoires de la loi⁵. Il s'agit de simplifier la gestion du système de compensation en évitant une trop longue période de correction par l'administration des données fiscales prises en compte pour le calcul des différentes composantes individuelles du système de compensation – période qui implique notamment, nous y insistons, un double suivi, pour chaque collectivité ou groupement concerné, des « paniers de ressources » 2010 utilisés pour déterminer si chacun est avantagé ou désavantagé par la réforme. Une telle simplification est aussi dans l'intérêt des collectivités et de leurs groupements, qui doivent pouvoir connaître rapidement les montants définitifs dont ils bénéficieront chaque année, ou qui au contraire leur seront réclamés chaque année, dans le cadre de ce système.

Reste que la loi, comme le souligne l'argumentation qui vous est présentée, fait un sort à part à une catégorie précise de données fiscales : les modifications après contrôle par l'administration fiscale des bases imposables qui auraient été celles retenues pour l'établissement de la TP due au titre de l'année 2010 – si cette imposition avait toujours été en vigueur au titre de cette année. Précisons que, compte tenu des dispositions de l'ancien article 1467 A du CGI, ces bases sont constituées des valeurs des équipements et biens mobiliers et des valeurs locatives des locaux dont disposaient les entreprises en 2008. Les modifications résultant du contrôle de ces bases d'imposition, contrairement à toutes les autres, sont prises en compte au-delà du 30 juin 2011, jusqu'à une date qui était, dans l'état des textes applicable aux litiges, l'expiration du délai de reprise de l'administration fiscale, soit le 31 décembre 2013. Les auteurs des QPC voient là aussi une différence de traitement injustifiée au regard de l'objet de la loi.

Cet aspect de leur argumentation ne nous convainc pas non plus. Les bases d'imposition qui auraient été retenues pour l'établissement de la TP due au titre de l'année 2010 sont susceptibles d'être prises en compte pour déterminer le montant de la compensation relais. Si le législateur y a fait un sort à part, c'est parce que ces bases d'imposition présentent la particularité de n'être pas utilisées pour l'établissement d'un impôt mais seulement pour déterminer le montant d'une compensation mise à la charge de l'Etat au bénéfice de

⁵ L'article 78 de la loi de finances pour 2010 est issu d'un amendement adopté par le Sénat en première lecture lors de sa séance du 5 décembre 2009 (amendement n° II-201 présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances) ; s'agissant de l'objet de la date butoir du 30 juin 2011, voir les propos tenus par la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi devant le Sénat, au cours de cette même séance, en réponse à une proposition de sous-amendement (n° II-379) qui prévoyait la prise en compte, pour le calcul de la compensation relais, des rôles supplémentaires de TP émis au cours des années 2010 à 2012 au titre de l'année 2009.

collectivités territoriales ou de leurs groupements – avec les conséquences que l’on a dites sur la détermination, ensuite, des autres composantes du système de compensation. Compte tenu de cette particularité, le législateur pouvait subodorer que l’administration fiscale, service de l’Etat, ne déploierait pas le plus grand zèle pour contrôler ces bases d’imposition et remédier aux sous-évaluations qui, d’ordinaire, résultent des déclarations des contribuables. Il a donc prescrit à l’administration fiscale de procéder aux mêmes contrôles que ceux qui auraient été opérés si la TP avait été mise en recouvrement en 2010 – voir les dispositions du III de l’article 1640 B du CGI, précitées. Et en conséquence, il a laissé un délai plus long que celui expirant au 30 juin 2011 pour procéder à ces contrôles et en tirer les conséquences sur les différentes composantes du système de compensation, en alignant ce délai sur celui dont l’administration aurait normalement disposé, en l’absence de réforme, pour rectifier les cotisations de TP établies au titre de l’année 2010.

La différence de traitement identifiée par la communauté d’agglomération Creil Sud Oise et la commune de Villers-Saint-Paul entre, d’une part, la généralité des données fiscales et, d’autre part, celles résultant des contrôles pratiqués par l’administration fiscale sur les bases d’imposition qui auraient été retenues pour l’établissement de la TP due au titre de l’année 2010 nous paraît donc correspondre à une différence de situation directement en rapport avec l’objet de la loi.

Pour ces raisons, nous croyons que les QPC présentées directement devant vous ne revêtent pas un caractère sérieux.

2.2. Nous serons plus rapide s’agissant de l’examen de la contestation des refus de transmission opposés par la cour administrative d’appel dans ses arrêts du 21 mai 2015.

Vous avez choisi d’examiner la contestation, à l’appui d’un pourvoi en cassation, d’un refus de transmission d’une QPC opposé par les juges du fond à l’aune de votre office de juge de cassation (CE 30 décembre 2011, Mme C..., n° 350412, aux tables du Recueil). En conséquence, vous contrôlez, entre autres, le caractère suffisant de la motivation d’un refus de transmission (voyez par exemple CE 7 mai 2015, M. R..., n° 368215, inédite au Recueil, point 4)⁶.

La motivation adoptée en l’espèce par les juges du fond nous paraît insuffisante, comme le soutiennent les requérantes. La cour administrative d’appel a jugé les QPC qui lui étaient soumises dépourvues de caractère sérieux au motif que le dispositif législatif critiqué place l’ensemble des collectivités territoriales et établissements publics concernés par la réforme de la TP « dans la même situation au regard de critères objectifs en lien avec les buts poursuivis par le législateur ». Mais la cour n’a pas explicité quels étaient ces buts, alors que ce point était discuté devant elle, puisque la communauté d’agglomération et la commune soutenaient que l’objectif exclusif du législateur était la compensation intégrale des pertes de recettes résultant de la mise en œuvre de la réforme.

Une fois accueilli le moyen d’insuffisance de motivation soulevé par les requérantes, nous vous proposons de régler chaque affaire au titre de la QPC soulevée devant les juges du fond.

⁶ Et pour des exemples de censure pour insuffisance de motivation – dans l’exercice de votre office de juge d’appel : CE 20 juin 2012, M. S..., n° 356865, au Recueil sur des points connexes ; CE 17 décembre 2014, Elections au conseil communautaire de la communauté d’agglomération de Montpellier, n° 383316, aux tables du Recueil sur un autre point.

Nous ne revenons pas sur les deux premières conditions auxquelles le renvoi de la QPC est subordonné, qui sont remplies. Là encore, c'est le caractère sérieux de la QPC qui à nos yeux fait défaut.

Pour les mêmes raisons que celles déjà indiquées, les dispositions législatives critiquées ne nous paraissent pas encourir la critique soulevée au regard du principe d'égalité devant les charges publiques. Nous l'avons dit, les buts poursuivis par le législateur étaient d'assurer aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre un niveau de ressources voisin de celui précédant la suppression de la TP, sans pour autant garantir une compensation intégrale, et tout en évitant un suivi complexe du système de compensation pendant plusieurs années. La fixation de la date butoir du 30 juin 2011 pour arrêter les données fiscales prises en compte aux fins de la mise en œuvre de ce système procède d'un critère objectif et rationnel au regard de ces buts. La date d'expiration du délai de reprise prévu à l'article L. 174 du LPF fixée, par ailleurs, pour la prise en compte des corrections apportées à la suite de contrôle fiscaux aux bases d'imposition à la TP au titre de l'année 2010 est tout aussi objective et rationnelle au regard des objectifs poursuivis, compte tenu de l'objet particulier des procédures de contrôle et des délais dans lesquelles elles interviennent. Enfin nous ne voyons pas à quel titre il pourrait être reproché aux dispositions législatives critiquées d'être à l'origine, par elles-mêmes, d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques : il nous semble acquis que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé (sur le contrôle distant pratiqué sur ce point par le Conseil constitutionnel, voir par exemple ses décisions n° 2009-599 DC précitée, cons. 38-39 ; n° 2012-654 DC du 9 août 2012, cons. 40-43 ; n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, cons. 11-12).

La critique n'est pas davantage sérieuse au regard du principe de la libre administration des collectivités territoriales protégé par l'article 72 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il vérifie qu'une mesure ne diminue pas les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration, ne limite pas son examen à une appréciation globale par niveau de collectivité. Il va au-delà, puisqu'il vérifie que la mesure en question n'a pas pour effet de diminuer les ressources de certaines des collectivités concernées au-delà de ce qui est acceptable (voyez notamment les décisions n° 2013-305/306/307 QPC du 19 avril 2013, cons. 13 ; n° 2013-323 QPC du 14 juin 2013, cons. 7 ; n° 2013-355 QPC du 22 novembre 2013, cons. 6). Sans aller jusqu'à envisager des cas aberrants, le Conseil constitutionnel paraît adopter une approche « probabiliste » consistant à examiner si la mesure n'est pas de nature à entraver la libre administration d'un ensemble de collectivités identifiables par des caractéristiques communes qui les placeraient dans une situation particulière au regard de la loi. Mais les requérantes ne font pas l'effort d'argumenter au-delà de leur cas particulier. Compte tenu de l'objet des dispositions critiquées, qui se bornent à encadrer dans le temps les possibilités de correction des composantes individuelles du système de compensation prévu par la loi, et du caractère très circonscrit des effets induits par l'application de la date du 30 juin 2011, nous croyons que ce grief est dépourvu de caractère sérieux.

C'est pourquoi nous vous proposons également de refuser le renvoi des QPC présentées devant les juges du fond au motif qu'elles ne revêtent pas un caractère sérieux.

2.3. Il vous restera à examiner les autres moyens présentés à l'appui des pourvois, qui sont dirigés contre les arrêts du 15 juin 2017 statuant sur les litiges.

Ces arrêts jugent irrecevables les conclusions d'excès de pouvoir présentées devant les premiers juges, qui étaient dirigées contre ce que les requérantes regardaient comme des rejets

implicites de leurs demandes tendant à la prise en compte de rôles supplémentaires de TP. Ces arrêts rejettent aussi ce que la cour administrative d'appel a identifié, dans les écritures d'appel des requérantes, comme des conclusions tendant à ce que le juge fixe directement, en ce qui les concerne, les montants de la compensation relai, de la DCRTP et des prélèvements ou versements au titre du FNGIR.

2.3.1. S'agissant du premier chef de conclusions, qui constitue le cœur du litige, nous croyons que les arrêts attaqués sont entachés de l'erreur de qualification juridique des faits soulevée par les pourvois.

La cour administrative d'appel a jugé les conclusions de première instance irrecevables au motif que les courriers adressés par les requérantes à l'administration fiscale ne constituaient que de simples demandes d'informations. Elle a fait application de votre jurisprudence selon laquelle le refus de répondre à de simples demandes de renseignements ne constitue pas un acte faisant grief (CE 11 octobre 1985, Compagnie générale de construction téléphonique, n° 38788, au Recueil).

La critique de ces motifs par les pourvois pose la question de votre degré de contrôle, en cassation, sur la notion de « simple demande de renseignements ». Nous l'avons déjà dit à ce pupitre il y a peu, votre contrôle en tant que juge de cassation sur la recevabilité des conclusions soumises aux juges du fond est marqué par une certaine équivoque. Mais l'orientation dominante de votre jurisprudence invite à un contrôle étroit, de qualification juridique des faits, même si, en amont de l'opération intellectuelle de qualification juridique, beaucoup dépend de l'appréciation souveraine des faits à laquelle peuvent se livrer les juges du fond. En particulier, dès lors que vous avez affirmé récemment un contrôle de qualification juridique des faits sur le point de savoir si l'acte attaqué devant les juges du fond fait grief (CE 4 décembre 2013, M. V... G..., n° 359753, aux tables du Recueil – qui revient sur une solution inverse⁷), nous voyons mal comment exercer, sur la notion de demande de renseignements, un contrôle d'une autre nature. Nous vous invitons à contrôler sur ce point également la qualification juridique des faits.

En l'espèce, la qualification retenue par les juges du fond nous paraît erronée. Certes, dans les courriers initialement adressés à l'administration fiscale par la communauté d'agglomération d'une part, par la commune de l'autre, celles-ci mettaient les formes. Mais derrière l'aspect policé des demandes, il s'agissait bien de véritables réclamations, tendant à ce que l'administration tire les conséquences des rôles supplémentaires de TP identifiés par la communauté d'agglomération et la commune, à tout le moins s'agissant du calcul des montants de la DCRTP et du FNGIR les concernant au titre de l'année 2012 et, par voie de conséquence, des années suivantes. Relevons qu'à ces demandes était jointe une réponse ministérielle à une question parlementaire qui montrait que les pétitionnaires étaient parfaitement renseignées sur les modalités de prise en compte de tels rôles supplémentaires dans le calcul de ces montants. Ce qu'elles attendaient, c'était les conséquences sonnantes et trébuchantes de cette prise en compte.

Si vous nous suivez vous n'aurez pas à examiner les autres moyens des pourvois dirigés contre cette partie des arrêts attaqués.

2.3.2. S'agissant du second des chefs de conclusions rejeté par les arrêts attaqués, ces derniers nous paraissent devoir être maintenus.

⁷ CE 3 octobre 2001, M. B..., n° 215340, aux tables du Recueil.

Nous le disions, la cour a identifié dans les écritures d'appel des requérantes des conclusions de plein contentieux. Elle les a rejetées comme irrecevables car nouvelles en appel.

Ces motifs sont critiqués par des moyens tirés de ce que la cour a inexactement apprécié la portée des écritures qui lui étaient soumises et commis une erreur de droit. Selon l'argumentation développée à leur appui, les requérantes n'avaient, en réalité, présenté aucune conclusions nouvelles à hauteur d'appel. Les passages de leurs écritures où la cour a cru identifier des conclusions n'étaient, selon elles, que la reprise en appel des conclusions accessoires à fin d'injonction dont elles avaient assorti les conclusions d'excès de pouvoir présentées en première instance.

Nous doutons, au vu d'une telle argumentation, que les arrêts attaqués fassent véritablement grief aux requérantes sur le point qu'elles contestent – c'est-à-dire en tant qu'ils rejettent comme irrecevables des conclusions qu'elles n'ont, selon leurs dires, jamais soulevées. Quoiqu'il en soit, vous pourrez vous abstenir de prendre position sur cette intéressante question de recevabilité car les moyens soulevés ne nous paraissent pas fondés. Les écritures d'appel étaient suffisamment ambiguës pour admettre que la cour ait pu y identifier les conclusions qu'elle y a vues.

Vous annulerez donc les arrêts attaqués en tant seulement que la cour s'est prononcée sur les conclusions d'excès de pouvoir présentées par les requérantes en première instance.

*

Par ces motifs nous concluons, dans chacune des deux affaires, dans le sens qui suit :

1. Refus du renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité présentée directement devant le Conseil d'Etat ;
2. Annulation de l'arrêt du 21 mai 2015, puis refus du renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité présentée devant la cour administrative d'appel ;
3. Annulation de l'arrêt du 15 juin 2017, en tant seulement que la cour s'est prononcée sur les conclusions d'excès de pouvoir présentées en première instance, puis renvoi de l'affaire, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel ;
4. Rejet du surplus des conclusions du pourvoi ;
5. Mise à la charge de l'Etat d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.