

N° 463180
Etablissement public territorial (EPT)
Paris Est Marne et Bois

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 20 juin 2022
Décision du 7 juillet 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Selon la jurisprudence dite *Commune de Houdan* (CE, Sect., 27 octobre 1999, n° 188685, Rec.), le juge ne doit recourir aux travaux parlementaires pour interpréter un texte de loi que si celui-ci est ambigu ou obscur. Il doit s'en abstenir lorsque le texte est clair, quand bien même il résulterait de ces travaux que les termes de la loi ne sont pas en rapport avec les intentions du législateur. Cette jurisprudence, que le président Stahl rattachait au principe d'égalité (cf. ses conclusions sur CE, 12 février 2003, *F...*, n° 235869, Rec.), traduit le respect dû par le juge au texte voté par les parlementaires¹. Elle manifeste aussi une forme de réalisme au regard des limites inhérentes aux travaux préparatoires, qui ne sont jamais qu'un éclairage partiel sur les reins et les cœurs des parlementaires : les interventions des orateurs ne disent pas tout de l'intention de ceux qui votent.

Vous avez depuis lors réaffirmé ces principes à plusieurs reprises, au sujet de textes dont vous avez relevé que leur clarté nécessite de les appliquer sans qu'il y ait lieu de se référer aux travaux préparatoires (CE, 30 décembre 2002, *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, n° 234415, Rec. ; 14 janvier 2004, *M. C...*, n° 235646, Tab.). Vous allez même jusqu'à censurer l'arrêt d'une cour s'étant référée à de tels travaux pour interpréter un texte clair (décision *F...* précitée). La présente affaire donnera lieu si vous nous suivez à une nouvelle illustration de cette jurisprudence, dans le cadre d'une QPC contre des dispositions relatives aux relations financières entre la Métropole du Grand Paris (MGP) et les entités qui la composent.

¹ Ces justifications propres à l'interprétation de la loi n'empêchent pas de noter que des principes similaires valent pour l'interprétation des contrats de droit privé : si l'article 1188 du code civil dispose que « *le contrat s'interprète d'après la commune intention des parties plutôt qu'en s'arrêtant au sens littéral de ses termes* », l'article 1192 interdit d'interpréter « *les clauses claires et précises à peine de dénaturation* ».

1. La MGP a été créée dans sa forme actuelle par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ». Elle est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont les compétences se limitent pour l'essentiel à la planification et au soutien au développement de son territoire. L'ensemble des communes membres de la MGP, à l'exception de Paris, sont regroupés en onze entités intermédiaires, les établissements publics territoriaux (EPT). Les EPT se sont substitués aux anciens EPCI existant sur le territoire de la métropole ; ils ont repris leurs compétences mais ne sont plus dotés d'une fiscalité propre.

Les relations financières entre la MGP, les EPT et les communes sont d'une grande complexité, que ne parvient pas tout à fait à masquer la jolie expression de « circuit financier métropolitain » employée par les documents budgétaires de la métropole. Fort heureusement, la présente QPC n'implique de vous présenter qu'une petite partie de ce circuit. La loi du 7 août 2015 avait prévu qu'en régime de croisière, la cotisation foncière des entreprises (CFE) serait perçue par la MGP, mais qu'elle demeurerait attribuée aux EPT au cours d'une période transitoire allant de 2016 à 2020. Dans le cadre de cette période transitoire, le législateur avait institué une dotation d'équilibre (2. du G. du XV de l'article 59 de la loi du 7 août 2015), dont l'objet était de garantir aux EPT le maintien du niveau des ressources fiscales que les EPCI auxquels ils succédaient percevaient antérieurement. En cas de manque-à-gagner d'un EPT, la dotation d'équilibre devait être versée par la MGP à l'EPT, alors qu'en cas d'excédent, la dotation d'équilibre négative était reversée par l'EPT à la MGP.

Dans l'attente d'une réforme plus satisfaisante de l'architecture institutionnelle du Grand Paris, attente qui perdure à ce jour, la période transitoire a été prorogée à plusieurs reprises, en dernier lieu jusqu'au 1^{er} janvier 2023 en vertu de la loi de finances pour 2021. A cette occasion, la navette entre les deux chambres a abouti à un compromis dont les termes figurent au II-3° de l'article 255 de cette loi de finances. Ce compromis consiste, en dépit du maintien de la CFE dans le chef des EPT, à attribuer une partie de sa dynamique à la MGP. Il a ainsi été prévu qu'à titre exceptionnel, la dotation d'équilibre versée en 2021 par chaque EPT à la MGP serait majorée des deux tiers de la différence, si elle est positive, entre le produit de la CFE perçu en 2021 et celui perçu en 2020 par l'EPT. La même loi ayant réduit la CFE à compter de 2021 dans le cadre de la baisse générale des impôts de production (avec un abattement de la valeur locative des locaux industriels de 50 %), l'article 255-II-3° neutralise cette baisse pour le calcul de la croissance de la CFE, cette neutralisation se traduisant par l'ajout à la CFE perçue en 2021 du prélèvement sur recettes versé par l'Etat pour compenser l'allègement fiscal.

En conséquence, la dotation d'équilibre que la MGP a demandé à l'EPT Paris Est Marne et Bois de payer pour 2021 a été majorée d'un montant prévisionnel de 1 456 211 euros, sur une somme totale d'environ 60 millions d'euros. L'EPT a fait savoir qu'il était en désaccord avec la prise en compte, pour le calcul de la dotation d'équilibre, de la compensation de la baisse de CFE versée par l'Etat. Il a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours contre l'avis de sommes à payer émis le 21 juillet 2021 à son encontre par la MGP, et présenté une

QPC par mémoire distinct contre l'article 255-II-3° de la LFI pour 2021. C'est cette QPC que le TA vous a transmise par une ordonnance du 14 avril 2022.

2. Si le tribunal administratif vous a transmis la QPC concernant l'ensemble de l'article 255-II-3°, on peut s'interroger sur ce qui est réellement ciblé par l'EPT requérant. Vous ne pouvez examiner une QPC que dans la limite de la transmission décidée par le juge de renvoi (CE, 26 novembre 2010, *X...*, n° 342958, Tab.), mais rien ne vous interdit, comme le fait le Conseil constitutionnel lui-même, de circonscrire davantage le périmètre de la question posée au regard de ses termes.

Le II-3° de l'article 255 de la LFI pour 2020 a ajouté deux alinéas au 2. du G du XV de l'article 59 de la loi NOTRe. Le premier définit la majoration exceptionnelle de la dotation d'équilibre versée par les EPT à la MGP, en y incluant la compensation par l'Etat de la baisse de la CFE en 2021. Le second prévoit un versement analogue de la ville de Paris à la MGP. Il existe deux différences entre le versement des EPT et celui de la ville de Paris : celle-ci était jusqu'ici en dehors du mécanisme de la dotation d'équilibre et la dotation qu'elle doit verser en 2021 se limite donc aux deux tiers de la croissance de la CFE ; l'ajout de la compensation de l'Etat au produit de la CFE en 2021 n'est pas mentionné. C'est sur cette différence de traitement entre la ville-centre et les EPT que l'établissement requérant cible ses critiques.

S'il devait être jugé que la contestation de l'EPT était fondée, deux manières de la satisfaire pourraient être envisagées : l'annulation totale du II-3° de l'article 255 de la LFI pour 2020 ; l'annulation de la seule deuxième phrase du premier alinéa, qui prévoit l'ajout de la compensation de l'Etat au produit de la CFE en 2021, dès lors que l'EPT ne conteste pas le principe même de la majoration. Les conséquences pratiques pourraient cependant ne pas être très différentes, car en raison de l'ampleur de la baisse d'impôts décidée par le législateur, en l'absence de sa neutralisation, il est peu probable qu'un EPT aurait enregistré une croissance de son produit de CFE en 2021. Une troisième option consisterait dans l'alignement du mode de calcul de la dotation parisienne sur celui des EPT : si le Conseil constitutionnel s'interdit de censurer la loi « en tant que ne pas », il pourrait en revanche formuler une réserve d'interprétation en ce sens. Il nous paraît donc préférable d'analyser la QPC comme portant sur l'ensemble du II-3°, afin de laisser la plus grande latitude au Conseil constitutionnel et notamment de laisser ouverte la voie d'une réserve d'interprétation.

3. La MGP soutient que les dispositions contestées ne sont pas applicables au litige, au motif que l'EPT ne critiquerait que les règles de calcul de la dotation d'équilibre de la ville de Paris, ce qui serait sans incidence sur ses propres obligations de versement. Toutefois et comme indiqué, nous analysons la QPC comme dirigée contre les règles de calcul des dotations des EPT, en ce qu'elles diffèrent de celles de la ville de Paris. Vous admettez l'applicabilité au litige pour de telles QPC parfois surnommées « de jalousie » (CE, 14 avril 2010, *Mme L...*, n° 336753, Rec.).

4. Les dispositions critiquées n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

5. Aucun des griefs invoqués ne présente de caractère nouveau. Un premier groupe de griefs n'est pas sérieux : l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de clarté et d'intelligibilité de la loi ne peut, en lui-même, être invoqué à l'appui d'une QPC (décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012) ; il en va de même de la méconnaissance du principe de sincérité des débats parlementaires, qui a trait à la procédure d'adoption de la loi (décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010) ; la garantie des droits n'est pas en cause.

5.1. C'est le principe d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques qui doit retenir votre attention et ceci implique d'abord de vous prononcer sur l'interprétation du texte de loi. La MGP et le ministre de l'intérieur soutiennent en effet que le deuxième alinéa doit être lu comme prévoyant implicitement que pour la ville de Paris également, le produit de la CFE en 2021 doit être majoré de la compensation versée par l'Etat.

L'un de leurs arguments tient à ce que la loi a été mise en œuvre selon cette lecture : la MGP produit la convention conclue le 29 novembre 2021 avec la ville pour le versement de la dotation d'équilibre exceptionnelle, qui tient bien compte de la compensation. Elle se prévaut de la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle la QPC doit être examinée au regard de la loi avec la portée effective qu'une « *interprétation juridictionnelle constante* » lui a conférée (décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010), ce qu'elle rattache à l'idée de « droit vivant » ; mais il n'en va pas de même de la mise en œuvre de la loi par les administrations concernées, dont vous ne sauriez tenir compte pour interpréter la loi.

Les défenseurs se réfèrent également aux travaux parlementaires. Le texte voté est issu d'un amendement du rapporteur général M. Saint-Martin, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. Tant l'exposé sommaire de l'amendement² que l'intervention de M. Saint-Martin en séance publique, ainsi que le rapport fait au Sénat en nouvelle lecture traduisent la volonté d'instituer pour la ville de Paris un mécanisme similaire à celui prévu dans des versions antérieures du texte pour les seuls EPT, conduisant « à ce que la ville de Paris contribue avec les établissements publics territoriaux à la remontée vers la métropole de la dynamique de la CFE ». Le sujet de la compensation de la baisse de CFE opérée par ailleurs par le PLF n'est cependant pas abordé.

Même si les travaux parlementaires avaient été plus explicites sur ce point, nous ne croyons pas que cela vous aurait autorisé à en faire usage. S'il est technique, le texte de loi est clair : il définit en termes impératifs les modalités de calcul de la dotation, et ceux-ci incluent la compensation par l'Etat pour les EPT tandis qu'ils ne l'incluent pas pour la ville de Paris. Aucune marge d'interprétation n'est ouverte. Pour les mêmes motifs, la technique de l'interprétation conforme à la Constitution n'est pas opérante, car elle ne peut pas aller jusqu'à donner au texte un sens contraire à sa lettre (CE, 30 janvier 2013, *Société Ambulances de France*, n° 346683, Rec.). Notons que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il formule des réserves d'interprétation, n'est pas soumis aux mêmes limites puisqu'il se reconnaît le pouvoir d'ajouter à la loi pour la rendre conforme à la Constitution (cf. en ce sens G. Drago,

² Amendement n° II-602.

Contentieux constitutionnel français, 1998, p. 419-420 et L. Favoreu, La décision de constitutionnalité, cité par G. Drago).

L'argument de la « malfaçon » ne vous convaincra pas non plus. D'une part, quand bien même il serait plausible que le législateur se soit trompé en écrivant un texte contraire à ses intentions, cela n'autorise pas le juge à interpréter un texte clair à rebours de sa lettre. D'autre part, la plausibilité de cette thèse est ici diminuée par le fait que c'est le même amendement qui a énoncé deux règles différentes pour les EPT et la ville de Paris et par la réitération l'année suivante du même mécanisme, avec la même dissymétrie (article 198 de la loi de finances pour 2022).

5.2. En conséquence, vous ne pourrez que considérer comme sérieux le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la circonstance que la ville de Paris soit soumise à un régime particulier en raison de sa qualité de siège des pouvoirs publics n'autorise pas de différence de traitement si elle n'est pas en rapport avec l'objet de la loi (décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009, §23 ; décision n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016). En l'occurrence, la ville de Paris a une place à part dans la construction de la MGP, puisqu'elle n'est pas rattachée à un EPT. S'agissant des modalités financières, le mécanisme de la dotation d'équilibre ne lui était originellement pas applicable. Toutefois, dès lors que les dispositions législatives critiquées avaient pour objet de faire bénéficier la MGP de la dynamique de la CFE sur l'ensemble de son territoire, nous ne voyons pas à ce stade de raison valable de traiter différemment la ville de Paris des autres entités de la MGP.

5.3. Il nous paraît enfin opportun que le sujet soit traité par le Conseil constitutionnel avant la discussion de la prochaine loi de finances, ce que devrait permettre un renvoi à la suite de votre décision. L'expérience montre que le cadre financier de la MGP est réexaminé chaque année et l'on ne peut exclure que l'attribution de la CFE à la métropole ne soit à nouveau différée, ce qui poserait inévitablement la question de la reconduction du mécanisme « exceptionnel » déjà appliqué en 2021 et en 2022.

PCMNC au renvoi de la question posée au Conseil constitutionnel.