

Nos 400495, 400574, 400576, 401676
Commune de Neuilly-sur-Seine
et autres

3ème et 8ème chambres réunies
Séance du 6 avril 2018
Lecture du 2 mai 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'examen de ces quatre recours pour excès de pouvoir impose un long rappel du cadre législatif applicable. Celui-ci a trait, tout à la fois, aux modalités d'alimentation de deux dispositifs de péréquation que vous avez déjà rencontrés – le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) –, aux particularités de l'architecture institutionnelle de la métropole du Grand Paris (MGP), et aux dispositions prises pour concilier les secondes avec les premières.

1. Le FPIC est un dispositif de péréquation à l'échelle nationale mis en place par la loi de finances pour 2012¹, qui a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) des articles L. 2336-1 à L. 2336-7.

Le montant des ressources du FPIC, et donc l'ampleur de la péréquation qui en découle, a été défini par le législateur à l'article L. 2336-1. Il a prévu une montée en puissance progressive du dispositif entre 2012 et 2017, le montant des ressources du fonds étant fixé, à compter de 2017, à 2 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

L'alimentation de ce fonds s'effectue, en conséquence, grâce à des contributions qui présentent le caractère d'un prélèvement de répartition. Le législateur a fixé, d'une part, les règles déterminant les contributeurs de ce fonds, d'autre part, celles selon lesquelles est répartie, entre ces contributeurs, la charge financière correspondant à l'abondement du fonds : c'est l'objet des articles L. 2336-2 et L. 2336-3 du CGCT.

Ces règles de répartition de la charge globale représentée par l'alimentation du fonds, comme d'ailleurs celles selon lesquelles ses ressources sont ensuite réparties, font des intercommunalités l'échelon de référence. Afin de neutraliser le biais que peuvent constituer les choix fiscaux des intercommunalités, le législateur a défini la notion d'ensemble intercommunal. Un ensemble intercommunal est constitué d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 144.

C'est la raison pour laquelle, lorsque le contributeur au FPIC est un ensemble intercommunal, et non une commune isolée, le législateur a également prévu la manière dont la contribution au FPIC doit être répartie entre l'EPCI d'une part et ses communes membres d'autre part.

Les dispositions de l'article L. 2336-2 du CGCT définissent les différentes notions utilisées pour désigner les contributeurs au fonds et répartir entre eux, puis au sein même des ensembles intercommunaux, la charge globale représentée par son alimentation. Les dispositions de l'article L. 2336-3 du CGCT procèdent à cette désignation et à cette double répartition. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans tous les détails, qui sont complexes.

S'agissant de la désignation des contributeurs au fonds (1° du I de l'article L. 2336-3), sachez simplement qu'il s'agit des entités – ensembles intercommunaux ou communes isolées – dont le potentiel financier par habitant – agrégé ou non, selon que l'on parle d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée – excède 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant.

S'agissant de la répartition de la charge d'alimentation du fonds entre ces contributeurs (2° du I de l'article L. 2336-3), sachez seulement qu'elle s'effectue en fonction d'un « indice synthétique de ressources et de charges » et de leur population. Nous attirons votre attention, à ce stade, sur les dispositions du 3° du I de l'article L. 2336-3, qui prévoient que le prélèvement ainsi calculé pour chaque contributeur est soumis à un **mécanisme de plafonnement**. Ce mécanisme est le suivant : la somme du prélèvement calculé au titre du FPIC et de celui opéré l'année précédente, le cas échéant, pour l'alimentation du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), qui pèse sur certaines des communes de cette région, ne peut excéder 13 % du produit que l'entité contributrice a effectivement perçu au titre des ressources fiscales prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé.

Enfin, s'agissant de la répartition du prélèvement ainsi calculé au sein de chaque ensemble intercommunal, lorsque l'entité contributrice est un ensemble intercommunal (II de l'article L. 2336-3), elle s'effectue de la manière suivante : une première répartition entre l'EPCI et ses communes membres est effectuée en fonction du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI² ; ce qui n'est pas pris en charge par l'EPCI à l'issue de cette opération est réparti entre ses communes membres en fonction de leur potentiel financier par habitant³ et de leur population. Là aussi, il faut s'attarder sur un mécanisme correcteur prévu par le dernier alinéa du II de l'article L. 2336-3, qui prévoit que les sommes dues, le cas échéant, par les communes membres de l'EPCI au titre du FSRIF sont déduites de leur contribution due au titre du FPIC, et mises à la charge de l'EPCI. Il s'agit donc d'un **mécanisme de minoration** assurant un transfert de charge au sein même de l'ensemble intercommunal contributeur au FPIC.

2. Une fois brossé à grands traits ce qu'est le droit commun de la répartition des contributions au FPIC, il faut exposer la teneur des dispositions dérogatoires prévues par l'article L. 5219-8 du CGCT.

L'architecture institutionnelle retenue par le législateur pour la métropole du Grand Paris a conduit à créer, entre les communes et la métropole, un échelon intermédiaire, celui des « établissements publics territoriaux » – ils constituent une sorte de rémanence des EPCI à

² Notion définie au III de l'article L. 5211-30 du CGCT.

³ Notion définie au IV de l'article L. 2334-4 du CGCT.

fiscalité propre qui préexistaient à la métropole. Aux termes de l'article L. 5219-2 du CGCT, ces établissements publics, qui sont soumis aux dispositions du code applicables aux syndicats de communes, regroupent l'ensemble des communes membres de la métropole, à la seule exception de Paris.

Le 4^e alinéa de l'article L. 5219-8 prévoit que pour l'application des dispositions du CGCT relatives au FPIC, les établissements publics territoriaux de la MGP « constituent les ensembles intercommunaux ». Cette disposition a pour objet de désigner les établissements publics territoriaux comme les contributeurs potentiels au FPIC à l'intérieur du périmètre de la MGP, alors que l'application du droit commun aurait conduit à faire de la métropole elle-même l'unique contributeur potentiel à ce fonds à l'intérieur de ce périmètre.

Les 5^e à 7^e alinéas de l'article L. 5219-8 prévoient que, par dérogation au premier et au dernier alinéa du II de l'article L. 2336-3, qui sont relatifs, nous l'avons dit, à la répartition du prélèvement opéré au titre du FPIC au sein de l'ensemble intercommunal contributeur, le prélèvement supporté par l'établissement public territorial « est égal à la somme des prélèvements supportés en 2015 par les groupements à fiscalité propre qui lui préexistaient », tandis que la somme restant à répartir entre ses communes membres l'est « en fonction des prélèvements de chaque commune calculés en 2015 en application du 1^{er} alinéa du II de l'article L. 2336-3 et, pour les communes n'appartenant pas à un groupement à fiscalité propre en 2015, en fonction des prélèvements calculés en 2015 en application du I du même article »⁴. Pour le dire très simplement, le législateur a fait un choix de répartition au sein des ensembles intercommunaux de la métropole consistant, d'une part, à « geler » le prélèvement dû par chaque établissement public territorial, en valeur absolue, au niveau de ce qu'étaient les prélèvements supportés par les EPCI qui lui préexistaient en 2015, d'autre part, à répartir le « restant dû » par l'ensemble intercommunal entre les communes membres de l'établissement public territorial en fonction d'une clé déterminée à partir des prélèvements calculés en 2015 pour ces communes en application des dispositions de droit commun. Le souci du législateur a été, on le comprend, de veiller à ne pas opérer de grands bouleversements dans la répartition de la charge que représente l'alimentation du FPIC, tout en préservant les établissements publics territoriaux – puisqu'il résulte des choix opérés que l'accroissement de l'effort de péréquation repose sur leurs communes membres plutôt que sur eux.

3. Nous pouvons en venir aux requêtes dont vous êtes saisi.

Trois sont dirigées contre un décret en Conseil d'Etat n° 2016-423 du 8 avril 2016 – et plus précisément, eu égard aux moyens soulevés par les requérants, contre les dispositions figurant au 7^o de l'article 3 de ce décret, qui ajoutent un alinéa à l'article R. 2336-2 du CGCT. Il s'agit de dispositions d'application de l'article L. 5219-8 du même code. Une quatrième requête est introduite contre une note d'information du ministre de l'intérieur du 27 mai 2016, relative à l'application de cet ensemble de dispositions législatives et réglementaires. Vous pourrez joindre ces quatre requêtes pour statuer par une seule décision.

3.1. Voyons d'abord les trois requêtes dirigées contre le décret.

Une fin de non-recevoir est soulevée en défense par le ministre de l'intérieur à l'encontre de la requête n° 400576, introduite par l'établissement public territorial Paris-

⁴ Nous soulignons.

Ouest-La Défense (EPT POLD). Le ministre fait valoir que, eu égard à l'argumentation qu'il soulève, le requérant ne conteste les dispositions du 7° de l'article 3 de ce décret qu'en tant qu'elles ont trait à la répartition entre les communes membres d'un EPT de la somme restant à leur charge au titre du prélèvement supporté par l'ensemble intercommunal pour l'alimentation du FPIC, après déduction de la fraction de ce prélèvement mise à la charge de l'EPT. Le ministre fait valoir que de telles dispositions n'ont d'incidence que sur les sommes réclamées aux communes membres de l'EPT, mais aucune sur le montant du prélèvement mis à la charge de l'ensemble intercommunal, ni sur la fraction de ce montant mise à la charge de l'EPT. C'est parfaitement exact mais pour autant, il nous semblerait excessif d'en déduire qu'un EPT serait dépourvu d'intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de ces dispositions, qui concernent très directement les communes qui le composent. Au demeurant, dans le dernier état de ses écritures, l'EPT a soulevé un moyen supplémentaire qui démontre qu'il s'attaque bel et bien à l'ensemble des dispositions du 7° de l'article 3 du décret. Le ministre n'a rien répliqué.

3.1.1. Les moyens de légalité externe ne vous retiendront pas.

D'une part, l'ampliation du décret certifiée conforme par le secrétaire général du gouvernement (SGG) suffit à établir que le décret a été signé par le Premier ministre et contresigné par les ministres chargés de son exécution – le point est jugé (voyez CE section, 1^{er} février 2006, M. T..., n° 271676, au Recueil sur un autre point ; plus récemment CE 20 mars 2017, M. S..., n° 400546, inédite au Recueil, point 2).

D'autre part, le SGG a produit l'avis de la section des finances du Conseil d'Etat. Cet avis, daté du 22 mars 2016, est bien antérieur à la signature du décret. Et le texte du décret ne diffère pas de celui adopté par le Conseil d'Etat.

3.1.2. Les moyens de légalité interne sont de très inégale valeur.

La plupart ne sont pas sérieux. L'un nous apparaît fondé et de nature à justifier une annulation partielle du décret.

Disons immédiatement où le bât blesse. La loi a prévu, nous l'avons dit (7^e alinéa de l'article L. 5219-8 du CGCT), une répartition entre les communes membres de l'EPT de la fraction du prélèvement dû au titre du FPIC restant à leur charge, après déduction de celle supportée par l'EPT, au prorata des prélèvements calculés en 2015 pour chacune de ces communes. La loi précise que, pour les communes anciennement membres d'un EPCI, il s'agit des prélèvements calculés en 2015 « en application du 1^{er} alinéa du II de l'article L. 2336-3 » et que, pour les communes anciennement isolées, il s'agit des prélèvements calculés en 2015 « en application du I [de ce même article L. 2336-3] ». Or s'agissant de ces communes anciennement isolées, les dispositions du décret attaqué se réfèrent au montant du prélèvement calculé en 2015 « en application du 2° du I du L. 2336-3 »⁵ – en application du seul 2° de ce I et pas de l'ensemble de ce I. Le décret exclut ainsi l'application des dispositions du 3° du I de l'article L. 2336-3, et cette exclusion n'est nullement anecdotique puisqu'elle porte sur les dispositions relatives au mécanisme de plafonnement des contributions au FPIC et au FSRIF à 13 % des ressources fiscales, que nous avons rappelé tout à l'heure.

⁵ De nouveau, c'est nous qui soulignons.

Ainsi, la répartition entre communes membres du « restant dû » du prélèvement au titre du FPIC mis à la charge de l'ensemble intercommunal qu'elles constituent avec leur EPT s'effectue en fonction des prélèvements calculés en 2015 et, pour les communes anciennement isolées, il s'agit, selon le décret attaqué, des prélèvements « déplafonnés ». Une telle prise en compte des prélèvements 2015 « déplafonnés » est évidemment très défavorable aux communes anciennement isolées, telles que la commune de Neuilly-sur-Seine, puisqu'elle revient à gonfler leur part du prorata. D'où la critique soulevée sur ce point par cette commune, qui se plaint d'une contrariété directe du décret à la loi – l'EPT POLD développant de son côté le même moyen.

Nous croyons ce moyen fondé. La lettre de la loi est claire : elle renvoie, pour les communes isolées, à un prélèvement 2015 calculé en application de l'ensemble des dispositions du I de l'article L. 2336-3, y inclus, donc, celles relatives au mécanisme de plafonnement à 13 %. Quant à ses travaux préparatoires, ils ne permettent pas d'infirmer cette interprétation. Ce n'est pas non plus la défense du ministre de l'intérieur qui vous convaincra d'adopter une autre lecture : à dire vrai, il ne défend pas la légalité du décret attaqué sur ce point et n'évoque que les conséquences d'une éventuelle annulation...

La seule raison qui pourrait vous faire hésiter à annuler – partiellement – les dispositions contestées du décret tient aux motifs de la décision que vous avez rendue sur deux QPC qu'avait présentées la commune de Courbevoie à l'appui de ses deux requêtes (CE 19 octobre 2016, n° 400574 QPC et 401676 QPC, inédite au Recueil).

Dans ces QPC, la commune contestait les dispositions du 7^e alinéa de l'article L. 5219-8 du CGCT, précisément sur le point qui nous intéresse, au regard des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Elle faisait valoir l'existence d'une différence de traitement en soutenant que dans le cas d'une commune isolée en 2015, la répartition s'effectuait en prenant en compte le prélèvement subi au titre de cette année après plafonnement à 13 % des ressources fiscales, par application du I de l'article L. 2336-3, alors que dans le cas d'une commune alors membres d'un EPCI à fiscalité propre, la répartition s'effectuait en prenant en compte le prélèvement subi sans que joue, au niveau de la commune, ce mécanisme de plafonnement. Dans nos conclusions, nous avons indiqué que tel nous paraissait bien la portée exacte de la loi, mais que cela ne posait aucune difficulté au regard des principes invoqués, dès lors que les prélèvements subis par les communes anciennement membres d'un EPCI à fiscalité propre étaient eux-mêmes le résultat de la répartition d'un prélèvement plafonné au niveau de l'ensemble intercommunal.

Pour refuser le renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel, vous vous êtes écarté de cette lecture de la loi, puisque vous paraissez avoir considéré qu'au stade de la répartition entre les communes membres d'un EPT du « restant dû » en fonction des prélèvements calculés en 2015, n'entraient pas en ligne de compte les éventuels plafonnements opérés au titre de cette année : voyez la fin du point 4 et la fin du point 8 de votre décision. L'interprétation alors retenue était peut-être fondée sur le terme de prélèvement « calculé » en 2015, terme employé par le 7^e alinéa de l'article L. 5219-8, dont vous avez peut-être considéré qu'il faisait référence à un prélèvement établi avant application du mécanisme de plafonnement. Si c'est le cas, nous croyons qu'il s'agissait d'une fausse piste : la lecture de l'ensemble des dispositions de l'article L. 2336-3 montre qu'il n'y a pas lieu de procéder à une telle distinction terminologique – nous en voulons pour preuve la première phrase du II de cet article qui, pour les ensembles intercommunaux, mentionne le prélèvement « calculé (...) conformément aux 2^o et 3^o du I », c'est-à-dire après application du plafonnement.

Bref, nous vous invitons à ne pas vous sentir lié par les motifs de votre décision QPC. Nous serions gêné, évidemment, de vous proposer une interprétation de la loi qui s'en écarterait dans l'hypothèse où cette interprétation serait susceptible de rouvrir la discussion sur le caractère sérieux de la QPC – encore que la commune de Courbevoie pourrait toujours, dans une telle hypothèse, présenter une nouvelle QPC en se prévalant d'un changement de circonstances. Mais pour les raisons indiquées, nous croyons que ce n'est nullement le cas.

Si vous nous suivez pour accueillir le moyen tiré de ce que le décret a illégalement modifié les modalités de répartition du « restant dû » entre les communes membres d'un EPT en excluant, s'agissant des communes isolées, la prise en compte des prélèvements supportés en 2015 après application du plafonnement à 13 % des ressources fiscales, vous serez dispensé d'examiner les autres moyens critiquant le décret sur le même point – il s'agit principalement de moyens soulevés par la commune de Neuilly, qui s'est ingéniée dans sa requête à multiplier les angles d'attaque.

Les autres moyens de légalité interne dirigés contre le surplus des dispositions contestées de ce décret ne sont pas sérieux, nous le disions tout à l'heure.

La commune de Courbevoie et l'EPT POLD se plaignent de ce que le décret désigne les EPT de la MGP, et non la MGP elle-même, comme contributeurs au FPIC. Mais cela résulte des dispositions de l'article L. 5219-8 du CGCT, qu'ils font mine d'ignorer.

La commune de Courbevoie invoque aussi une rupture d'égalité, présentée sous la bannière d'une méconnaissance des stipulations combinées des articles 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) et 1^{er} de son premier protocole additionnel, entre les communes membres d'un EPT, anciennement membres d'un EPCI à fiscalité propre, et les communes de la région Ile-de-France non membres de la MGP. La commune fait valoir que les premières ne bénéficient pas, pour le calcul du prélèvement qu'elles supportent au titre du FPIC, du dispositif de minoration prévu par le dernier alinéa du II de l'article L. 2336-3 du CGCT, alors que les secondes, si. Si nous lisons bien la requête de la commune, la critique n'est pas directement adressée aux dispositions réglementaires attaquées : elle leur reproche de reproduire des dispositions législatives incompatibles avec les stipulations conventionnelles invoquées. Une argumentation similaire est aussi formulée à l'appui de la seconde branche du 2^e moyen de la requête de l'EPT POLD, qui est tiré, plus sobrement, d'une méconnaissance du principe d'égalité, et s'en prend quant à lui directement au décret. Dans un cas comme dans l'autre, vous pourrez répondre qu'il n'y a aucune discrimination ou rupture du principe d'égalité dans la différence de traitement dont se plaignent les requérants, qui correspond à une différence de situation et qui est très exactement en rapport avec l'objet de la loi : vous avez déjà été saisi de la même argumentation à l'appui de la QPC posée par la commune de Courbevoie, qui invoquait alors une méconnaissance des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques, et vous avez pu y répondre sans peine au point 9 de votre décision, auquel nous nous permettons de renvoyer.

Si vous nous suivez, vous annulerez le décret attaqué en tant seulement qu'il introduit, dans le code général des collectivités territoriales, la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article R. 2336-2⁶ – ces dispositions sont divisibles des autres dispositions du décret.

⁶ Une annulation encore plus ciblée serait également envisageable : elle consisterait à n'annuler, au sein de ces dispositions, que les mots « du 2^e ».

3.2. La requête de la commune de Courbevoie contre la note d'information du ministre de l'intérieur du 27 mai 2016 mérite à peine votre attention. Sa motivation est confuse – manifestement, les requêtes de la commune ont été présentées, avant tout, pour servir de vecteurs à ses QPC. Il en ressort seulement, de manière claire, que la commune reproduit l'argumentation dont nous venons de faire état il y a un instant, en soutenant que la note attaquée réitère des dispositions législatives incompatibles avec les stipulations combinées des articles 14 de la convention EDH et 1^{er} de son premier protocole additionnel. Pour les raisons déjà mentionnées, vous écarterez cette argumentation.

L'Etat est partie perdante, au sens des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, dans les seules instances introduites par la commune de Neuilly-sur-Seine et l'EPT POLD. Nous vous proposons de faire droit partiellement à leurs demandes présentées au titre de ces dispositions, à hauteur de 3 000 euros pour la commune de Neuilly-sur-Seine et autant pour l'EPT. Vous rejetterez, en revanche, les demandes présentées à ce même titre par la commune de Courbevoie.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation du décret du 8 avril 2016, en tant seulement qu'il introduit dans le code général des collectivités territoriales la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article R. 2336-2 ;

2. Rejet du surplus des conclusions des requêtes – et notamment de celles présentées par la commune de Courbevoie contre la note d'information du ministre de l'intérieur du 27 mai 2016 ;

3. Mise à la charge de l'Etat d'une somme de 3 000 euros au bénéfice de la commune de Neuilly-sur-Seine et d'autant au bénéfice de l'établissement public territorial Paris-Ouest-La Défense, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4. Rejet des conclusions présentées au même titre par la commune de Courbevoie.