

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteur publique

1. Lors de la suppression de la taxe professionnelle et de la création de la contribution économique territoriale, le législateur s'était engagé à préserver les ressources des collectivités territoriales. Dans le cadre de cette réforme, l'article 78 de la loi de finances pour 2010¹ a institué à cette fin un double mécanisme : la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), en cause dans cette affaire, qui garantit un plancher de ressources pour chaque catégorie de collectivités et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) qui assure aux collectivités « perdantes » de la réforme une compensation intégrale.

L'article 33 de la loi de finances pour 2017² a fixé, comme chaque année, le montant de la dotation globale de fonctionnement et déterminé la minoration de certaines compensations d'exonération de fiscalité directe locale, appelées « variables d'ajustement ». Poursuivant l'élargissement du périmètre de ces variables initié par la loi de finances pour 2011³ afin de respecter l'engagement de stabilité de l'enveloppe dite « normée » des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, le législateur a décidé d'y inclure, notamment, la DCRTP des départements et des régions. La DCRTP communale et intercommunale n'a en revanche pas été concernée par la minoration.

C'est ce que prévoit le P du II de cet article 33 qui a ajouté à l'article 78 de la loi de finances pour 2010 un paragraphe 1.5, intitulé « *Minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des départements et des régions* », aux termes duquel « *à compter de 2017, le montant des dotations de compensation versées au titre des 1.2 et 1.3 est minoré pour chaque collectivité concernée par l'application des taux prévus, respectivement, aux VI et VII de l'article*

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, article 51.

33 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ». C'est le VI qui intéresse la DCRTP au profit des départements. Selon ses termes, le taux d'évolution de cette dotation en 2017 « est celui qui, appliqué au montant total à verser au titre de l'année 2016 pour cette dotation, aboutit à un montant total pour 2017 de 1 306 883 383 € », soit une baisse d'environ 11,4 % par rapport à l'année précédente.

Le VIII de ce même article 33, qui est au cœur du litige, précise les modalités de calcul permettant de ventiler cette baisse entre les départements, la métropole de Lyon, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que les départements de Guadeloupe et de la Réunion (le département de Mayotte en est en revanche expressément exclu). Il précise les modalités particulières de détermination de la minoration supportée par les collectivités d'outre-mer qui prennent en compte les ressources spécifiques de ces collectivités selon des modalités similaires à celles mises en œuvre pour le calcul de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, puis indique qu'après application de cette minoration, « la minoration est répartie entre les départements de métropole et la métropole de Lyon au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal de l'année 2015 ».

C'est en application de ces dispositions que le préfet du Rhône a fixé, par un arrêté du 20 avril 2017, le montant individuel de la part départementale de la DCRTP revenant à la métropole de Lyon à environ 8,5 millions d'euros pour l'année 2017, représentant une baisse de 41,8 % par rapport à l'année précédente. La métropole de Lyon s'est émue de cette baisse conséquente et a demandé la communication des données budgétaires fondant la répartition de la minoration de la DCRTP entre les collectivités concernées. Cette demande est restée sans réponse. Elle a par ailleurs formé un recours gracieux contre cet arrêté, également resté sans réponse.

Elle a porté le litige devant le tribunal administratif de Lyon. Par un jugement du 7 mars 2019, celui-ci a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 20 avril 2017 et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux. Elle a relevé appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Lyon, puis, par mémoire distinct, soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur les dispositions du VIII de l'article 33 de la loi de finances pour 2017 en ce qu'il ne prévoit pas un retraitement des recettes réelles de fonctionnement afin de ne prendre en compte, pour la répartition de la minoration de la part départementale de la DCRTP, que ses seules recettes liées à l'exercice de ses compétences départementales. Par l'arrêt contesté du 17 décembre 2019, la cour a refusé de vous transmettre la question soulevée et a confirmé l'appréciation des premiers juges quant à la légalité des décisions attaquées.

2. La métropole de Lyon revient successivement sur ces deux terrains de contestation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Commençons par la contestation, par mémoire distinct, du refus de transmission de sa QPC qui ne soulève pas de difficultés particulières.

Par un premier moyen d'erreur de droit, la requérante reproche à la cour de s'être fondée sur la décision n°2016-744 DC du 29 décembre 2016 par laquelle le Conseil constitutionnel a décidé que l'article 33 de la loi de finances pour 2017 était conforme à la Constitution. Elle estime qu'il s'est exclusivement prononcé, par cette décision, sur la constitutionnalité du critère retenu par le législateur pour procéder à la répartition de la minoration de la part départementale de la DC RTP entre départements et non sur la question de constitutionnalité qu'elle soulève.

Le « brevet de constitutionnalité » décerné porte cependant bien sur l'ensemble de cet article 33, ainsi que cela ressort, sans aucune ambiguïté possible, de l'article 3 du dispositif de cette décision et de ses motifs, spécifiquement de son point 55 concluant, après avoir écarté les griefs tirés de l'atteinte portée au principe de libre administration et de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, que « *l'article 33 de la loi déferée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution* ».

Or vous savez que dès lors qu'un article a été déclaré conforme dans le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, il suffit qu'il ait été « *spécialement examiné* », c'est-à-dire analysé pour partie dans ses motifs, pour que sa conformité à la Constitution ne puisse plus être remise en cause par la voie de la QPC (voyez notamment : décision n° 2010-9 QPC du 2 juillet 2010, *Section française de l'observatoire international des prisons* ; CE, 17 décembre 2010, *Syndicat de la magistrature et autres*, n° 334188, 334189, aux T. ; CE, 13 juillet 2011, *Syndicat professionnel des radios et télévisions indépendantes e.a.*, n° 347030 et 347721, au Rec.). L'autorité de la chose jugée qui s'attache à la décision du 29 décembre 2016 en vertu de l'article 62 de la Constitution fait obstacle à ce que le Conseil constitutionnel soit de nouveau saisi afin d'examiner des dispositions sur lesquelles il s'est déjà prononcé, et ce même s'il ne s'est pas explicitement prononcé sur le grief invoqué par le requérant (voyez en ce sens : CE, 19 mai 2010, *Commune de Buc*, n° 330310, au Rec.). Il est supposé avoir affirmé la conformité à la Constitution de la disposition contestée au regard du grief invoqué et de tous les autres.

Seul un changement des circonstances de droit ou de fait affectant la portée de la disposition législative contestée justifierait un réexamen par le Conseil constitutionnel des dispositions critiquées (voyez par exemple : décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*). Ce changement peut résulter, soit d'un changement dans les normes de constitutionnalité applicables, soit d'un changement dans les circonstances, de droit ou de fait. S'il peut en aller ainsi d'une « *interprétation jurisprudentielle constante* » intervenant postérieurement à la déclaration de conformité, encore faut-il qu'elle

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

émane d'une juridiction suprême (décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011, *M. Ismaël A* ; CE, 20 décembre 2018, *Commune de Chessy*, n° 418637, aux T.).

Il ne saurait dès lors être sérieusement reproché à la cour d'avoir jugé que le jugement rendu par le tribunal administratif de Lyon dans la présente affaire ne peut être regardé comme constituant une circonstance nouvelle de nature à permettre de saisir à nouveau le Conseil constitutionnel de la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 33 de la loi de finances pour 2017.

C'est donc, sans erreur de droit, que la cour a achoppé sur la deuxième condition fixée par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel⁴, tenant à l'absence de déclaration de conformité préalable et a refusé de vous transmettre la QPC soulevée par la métropole de Lyon.

3. Nous en venons à la question, bien plus délicate, de l'interprétation des dispositions du VIII de l'article 33 de la loi de finances pour 2017.

La cour, comme avant elle le tribunal, s'en est tenue à la lettre de ces dispositions. Elle en a déduit « *qu'il appartenait au préfet du Rhône de répartir la minoration supportée par les départements de la métropole et la métropole de Lyon au prorata de l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, sans pouvoir limiter celles de la métropole de Lyon aux seules recettes réelles de fonctionnement liées à ses compétences de nature départementale* ». Il faut bien admettre avec la cour que ces dispositions, qui prévoient seulement une répartition de la minoration entre les départements et la métropole de Lyon au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal de l'année 2015, sont claires et induisent, en l'absence de mention expresse contraire, de prendre en compte l'ensemble de ces dépenses, y compris pour la métropole de Lyon.

Cette dernière soulève toutefois de solides objections qui nous convainquent de l'absence de cohérence d'une telle solution. Si cela ne découle pas immédiatement de la lettre de ces dispositions, on le comprend de l'économie générale des textes dans lesquels elles s'inscrivent.

Un premier indice vous est fourni par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 qui instaure, à compter de 2011, des DCRTP au profit, respectivement, des communes et EPCI à fiscalité propre, des départements et des régions, dont les modalités de calcul sont détaillées dans trois paragraphes distincts (1.1., 1.2. et 1.3.). Il s'en déduit que le législateur a toujours entendu raisonner catégorie de collectivité par catégorie de collectivité.

Il résulte ensuite du VIII de l'article 33 de la loi de finances pour 2017 – et c'est là un deuxième indice – que l'extension du périmètre des « variables d'ajustement »

⁴ N° 58-1067.

soumises à minoration n'a concerné que les DCRTP départementale et régionale. L'intention du législateur était clairement d'y faire échapper la DCRTP des communes et EPCI à fiscalité propre. Ce n'est que par l'article 41 de la loi de finances pour 2018⁵ que ce périmètre, une nouvelle fois élargi, a inclus la DCRTP du bloc communal et intercommunal, non sans provoquer un certain émoi chez les parlementaires. En mars 2018, le Gouvernement a partiellement renoncé à mettre en œuvre ce mécanisme : il a fait marche arrière pour les EPCI à fiscalité propre mais l'a maintenu pour les communes qui n'étaient pas éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale en 2018. La loi de finances pour 2019 a régularisé cette décision tout en appliquant la minoration à la DCRTP de tous les niveaux de collectivités territoriales. Ce périmètre s'est stabilisé depuis même si, à nouveau, seules les parts régionale et départementale font l'objet d'une minoration au titre de 2021⁶.

Le VIII de l'article 33 de la loi de finances pour 2017 prévoit par ailleurs une répartition de la minoration des DCRTP des départements en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement de l'année 2015. Ainsi que l'ont souligné les travaux préparatoires, il s'agissait de prendre en compte les disparités entre collectivités au sein d'une même catégorie, pour répondre à une critique formulée au cours des travaux en commission, et de permettre ainsi de répartir plus équitablement la charge entre les collectivités⁷.

Nous en venons au dernier élément : la métropole de Lyon est une collectivité à statut unique née en 2015 de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône. Tel Janus, elle est une collectivité à deux visages, exerçant sur son territoire des compétences tant intercommunales que départementales⁸. C'est là une caractéristique qui la différencie des départements métropolitains de manière objective et tout à fait essentielle au regard de la logique du dispositif de minoration des DCRTP qui, nous le répétons, en exclut la DCRTP des communes et EPCI à fiscalité propre et tient compte des disparités entre les collectivités relevant d'une même catégorie. Comme le souligne la métropole de Lyon, l'article 33 de la loi de finances pour 2017 n'a pas remis en cause son statut particulier, ni la règle antérieure selon laquelle elle bénéficiait de la DCRTP départementale, calculée et répartie en fonction de ses ressources uniquement départementales, distincte de la DCRTP communale.

Il paraît dès lors logique d'en déduire que, pour la métropole de Lyon, la notion de « *recettes réelles de fonctionnement* » de son budget principal, visée par les dispositions litigieuses, doit être interprétée comme désignant, non l'ensemble de ces recettes, mais uniquement celles qui sont liées à ses compétences départementales.

⁵ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017

⁶ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, art. 77 ; loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 73 ; loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, art. 73.

⁷ Voyez notamment l'exposé des motifs de l'amendement n° 648 présenté par le Gouvernement le 15 décembre 2016 dont sont issues les dispositions du VIII de l'article 33.

⁸ Voir les articles L. 3611-1 et suiv. du CGCT.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nous croyons que vous pourrez prendre sur vous d'opter pour cette lecture. Elle est certes plus constructive que celle adoptée par les juges du fond. C'est toutefois la seule qui permet, pour la métropole de Lyon, de donner un sens à ce texte conforme à la logique du dispositif voulu par le législateur. L'effort à consentir n'est, à nos yeux, pas insurmontable au vu de l'articulation des textes.

Il serait en revanche malaisé de fonder cette solution sur les travaux préparatoires, ce pour un double motif. D'une part, vous ne les mobilisez, conformément à votre jurisprudence *Commune de Houdan*, que pour éclairer des dispositions obscures ou ambiguës, ce qui n'est pas vraiment le cas ici (CE, Sect., 27 octobre 1999, au Rec. p.326). D'autre part, s'ils permettent de mieux saisir la philosophie générale du dispositif, ils n'éclairent pas la réponse à apporter à la question très circonscrite qui vous est posée. On en retire plutôt l'idée que la spécificité de la métropole de Lyon a été perdue de vue lors de l'examen de ces dispositions. Il faut dire que la question de la minoration des DCRTP est intervenue assez tardivement dans la discussion parlementaire et que celle-ci s'est essentiellement cristallisée sur le principe même de l'élargissement du périmètre des « variables d'ajustements ».

Cette impression de malfaçon législative est renforcée par l'évolution ultérieure des textes. L'article 41 de la loi de finances pour 2018, qui, on l'a dit, a élargi le périmètre des « variables d'ajustement » à la DCRTP du bloc communal⁹, prévoit expressément que « *pour la métropole de Lyon, les [recettes réelles de fonctionnement du budget principal des EPCI] s'établissent conformément au périmètre de ses compétences intercommunales* »¹⁰. Nous n'y voyons aucun *a contrario*. Compte tenu de ce que nous venons d'indiquer, l'absence de précision similaire dans les dispositions litigieuses, qui leur sont antérieures, conforte plutôt, à notre avis, l'interprétation que nous vous proposons. La situation spécifique de la métropole de Lyon est également prise en compte dans les lois de finances ultérieures¹¹ qui prévoient désormais d'appliquer aux recettes réelles de fonctionnement un pourcentage qui diffère selon la destination de chaque dotation. Il est ainsi précisé que : « *Pour la métropole de Lyon, ces recettes sont affectées d'un coefficient de 44,55 % ou de 55,45 % selon que la minoration porte sur une dotation versée, respectivement, au titre de ses compétences intercommunales ou départementales* », dans le droit fil de ce qui était indiqué au président de la métropole de Lyon par la direction générale des collectivités locales dans un courrier du 25 janvier 2017 qui figure au dossier.

Nous croyons donc que comme le soutient la métropole de Lyon, la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le préfet du Rhône a pu légalement calculer le montant individuel de la part départementale de la DCRTP lui revenant en prenant en compte

⁹ Cf P du III de cet article.

¹⁰ Cf A du XI de cet article.

¹¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, art. 77 IV ; loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 73 IV ; loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, art. 73 III.

l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement de son budget principal et non les seules recettes réelles de fonctionnement liées à ses compétences départementales. Ce motif suffisant à annuler l'arrêt attaqué en tant qu'il se prononce sur la légalité de l'arrêté du préfet du Rhône du 20 avril 2017, vous pourrez vous dispenser d'examiner l'autre moyen du pourvoi.

5. Nous vous invitons enfin à régler, dans cette mesure, l'affaire au fond puisque la solution de cassation commande l'issue du litige. Les premiers juges ayant globalement retenu le même raisonnement que la cour pour rejeter la demande d'annulation de la métropole de Lyon, vous ne pourrez, pour les mêmes motifs que ceux que nous venons d'exposer, qu'annuler leur jugement et faire droit à cette demande ainsi qu'aux conclusions à fin d'injonction dont la requérante l'a assortie et aux conclusions présentées au titre des frais non compris dans les dépens.

PCMNC :

- **à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette les conclusions de la métropole de Lyon dirigées contre l'arrêté du préfet du Rhône du 20 avril 2017 et du jugement du 7 mars 2019 du tribunal administratif de Lyon ;**
- **à l'annulation de cet arrêté ;**
- **à ce qu'il soit enjoint au préfet du Rhône de prendre un nouvel arrêté fixant le montant de la DCRTP de la métropole de Lyon pour 2017 en ne tenant compte que des recettes réelles de fonctionnement perçues par le département du Rhône sur le territoire de cette métropole en 2015, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;**
- **à ce que l'Etat verse à la requérante la somme de 3 000 euros, pour l'ensemble de la procédure, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;**
- **au rejet du surplus des conclusions du pourvoi.**

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.