

Décision n° 2014-419 QPC
du 8 octobre 2014

(Société Praxair SAS)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 juillet 2014 par le Conseil d'État (décision n° 378033 du 16 juillet 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Praxair SAS, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des « neuvième à vingt-et-unième alinéas du paragraphe I de l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité dans leur rédaction applicable de 2005 à 2009 ».

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu le code de l'énergie ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

Vu la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, notamment son article 118 ;

Vu la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, notamment ses articles 54 et 57 ;

Vu la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, notamment son article 7 ;

Vu la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, notamment son article 37 ;

Vu la décision du Tribunal des conflits n° 1 565 du 10 juillet 1956 ;

Vu la décision du Conseil d'État n^{os} 265582 et 273093 du 13 mars 2006 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations en intervention produites pour les sociétés Intermap France SA, Les Boutiques Bonne Journée SAS, Volkswagen Group France et Société Française du Radiotéléphone SA par la SELAFA CMS Bureau Francis Lefebvre, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, enregistrées les 31 juillet et 26 août 2014 ;

Vu les observations produites pour la société requérante par la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 6 et 27 août 2014 ;

Vu les observations en intervention produites pour la société DHL International Express par la SELAS FIDAL, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, enregistrées le 7 août 2014 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 7 août 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Floriane Beauthier, avocat au barreau de Paris, pour la société requérante, Me Cathy Goarant-Moraglia, avocat au barreau de Paris, et Me Claire Vannini, avocat au barreau de Paris, pour les sociétés Intermap France SA, Les Boutiques Bonne Journée SAS, Volkswagen Group France et Société Française du Radiotéléphone SA, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 23 septembre 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les dispositions des neuvième à vingt-et-unième alinéas du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 susvisée, dans leur version issue de l'article 118 de la loi du 30 décembre 2004 susvisée, dans celle issue des articles 54 et 57 de la loi du 13 juillet 2005 susvisée, et dans celle issue de l'article 7 de la loi du 7 décembre 2006 susvisée ;

2. Considérant que le paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000, dans sa rédaction résultant de l'article 118 de la loi du 30 décembre 2004, fixe le régime de la contribution au service public de

l'électricité ; que cette contribution assure la compensation intégrale des charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques ; qu'aux termes des neuvième à vingt-et-unième alinéas du paragraphe I de cet article : « La compensation de ces charges, au profit des opérateurs qui les supportent, est assurée par des contributions dues par les consommateurs finals d'électricité installés sur le territoire national.

« Le montant des contributions mentionnées ci-dessus est calculé au prorata de la quantité d'électricité consommée. Toutefois, l'électricité produite par un producteur pour son propre usage ou achetée pour son propre usage par un consommateur final à un tiers exploitant une installation de production sur le site de consommation n'est prise en compte pour le calcul de la contribution qu'à partir de 240 millions de kilowattheures par an et par site de production.

« Le montant de la contribution due par site de consommation, par les consommateurs finals mentionnés au premier alinéa du I de l'article 22, ne peut excéder 500000 euros. Le même plafond est applicable à la contribution due par les entreprises mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article 22 pour l'électricité de traction consommée sur le territoire national et à la contribution due par les entreprises mentionnées au quatrième alinéa du II de l'article 22 pour l'électricité consommée en aval des points de livraison d'électricité sur un réseau électriquement interconnecté.

« Le montant de la contribution applicable à chaque kilowattheure est calculé de sorte que les contributions couvrent l'ensemble des charges visées aux a et b, ainsi que les frais de gestion exposés par la Caisse des dépôts et consignations, mentionnés ci-après. Le ministre chargé de l'énergie arrête ce montant sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, effectuée annuellement.

« La contribution applicable à chaque kilowattheure ne peut dépasser 7 % du tarif de vente du kilowattheure, hors abonnement et hors taxes, correspondant à une souscription d'une puissance de 6 kVA sans effacement ni horosaisonnalité.

« Les contributions des consommateurs finals éligibles ayant exercé les droits accordés au III de l'article 22 alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou par un réseau public de distribution sont recouvrées par l'opérateur en charge de la gestion du réseau auquel ces consommateurs sont raccordés sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux. Celles des consommateurs finals non éligibles et des consommateurs finals éligibles qui n'ont pas exercé les droits accordés au III de l'article 22 sont recouvrées par l'organisme en charge de la fourniture d'électricité qui les alimente, sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs réglementés de vente d'électricité. Le montant de la contribution est liquidé par l'organisme précité en fonction

de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux. Les contributions effectivement recouvrées sont reversées aux opérateurs qui supportent les charges de service public par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations.

« Les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals, qui ne sont pas alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, acquittent spontanément leur contribution avant la fin du mois qui suit chaque semestre civil. À cet effet, ils adressent une déclaration indiquant la quantité d'électricité consommée au cours du semestre civil correspondant à la Commission de régulation de l'énergie et à la Caisse des dépôts et consignations. Ils procèdent dans le même délai au versement, auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des contributions dues au profit des opérateurs qui supportent les charges de service public. En cas d'observation de ses obligations par un des contributeurs mentionnés au présent alinéa, la Commission de régulation de l'énergie procède, après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations, à la liquidation des contributions dues. Le cas échéant, elle émet un état exécutoire.

« La Caisse des dépôts et consignations reverse deux fois par an aux opérateurs qui supportent les charges visées aux 1° et 2° des a et b les sommes collectées. Le montant des contributions que les opérateurs reçoivent est arrêté par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie.

« La Caisse des dépôts et consignations retrace ces différentes opérations dans un compte spécifique. Les frais de gestion exposés par la caisse sont arrêtés annuellement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie.

« Sans préjudice de l'application des sanctions prévues à l'article 41, en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la contribution dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle est due, la Commission de régulation de l'énergie adresse une lettre de rappel assortie d'une pénalité de retard dont le taux est fixé à 10 % du montant de la contribution due.

« Les dispositions de l'alinéa ci-dessus ne s'appliquent pas aux personnes qui bénéficient ou qui viennent à bénéficier du dispositif mentionné au 1° du III de l'article 2.

« Lorsque le montant des contributions collectées ne correspond pas au montant constaté des charges de l'année, la régularisation intervient l'année suivante au titre des charges dues pour cette année. Si les sommes dues ne sont pas recouvrées au cours de l'année, elles sont ajoutées au montant des charges de l'année suivante.

« La Commission de régulation de l'énergie évalue chaque année dans son rapport annuel le fonctionnement du dispositif relatif aux charges du service public de l'électricité visées au présent I » ;

3. Considérant que le 1° du paragraphe I de l'article 54 de la loi du 13 juillet 2005 a complété le douzième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 par une phrase ainsi rédigée : « Le montant de la contribution annuelle, fixé pour une année donnée, est applicable aux exercices suivants à défaut d'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté pour l'année considérée » ; que le 2° du paragraphe I de ce même article 54 a supprimé la dernière phrase du seizième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 ; que l'article 57 de la loi du 13 juillet 2005 a modifié le seizième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 en prévoyant que le reversement, par la Caisse des dépôts et consignations, des sommes collectées au titre de la contribution au service public de l'électricité aux opérateurs supportant les charges imputables aux missions de service public intervient « quatre fois par an » ;

4. Considérant que le 1° du paragraphe IV de l'article 7 de la loi du 7 décembre 2006 a complété la première phrase du douzième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 pour prévoir que les contributions au service public de l'électricité couvrent « le budget du médiateur national de l'énergie » ; que le 2° du paragraphe IV du même article a complété le seizième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 pour prévoir que la Commission de régulation de l'énergie « verse au médiateur national de l'énergie une somme égale au montant de son budget le 1^{er} janvier de chaque année » ;

– SUR LES CONCLUSIONS DES SOCIÉTÉS INTERVENANTES :

5. Considérant que les sociétés intervenantes concluent à l'abrogation, d'une part, des dispositions contestées et, d'autre part, des dispositions des neuvième à vingt-et-unième alinéas du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 dans leur rédaction résultant de l'article 37 de la loi du 29 décembre 2010 susvisée ainsi que des articles L. 121-10, L. 121-11 et L. 121-14 à L. 121-20 du code de l'énergie ; que le Conseil constitutionnel n'est pas saisi de ces dispositions par le Conseil d'État ; que, par suite, les conclusions des sociétés intervenantes ne doivent pas être admises en tant qu'elles portent sur ces dernières dispositions ;

– SUR LA CONFORMITÉ DES DISPOSITIONS CONTESTÉES AUX DROITS ET LIBERTÉS QUE LA CONSTITUTION GARANTIT :

6. Considérant que la société requérante et les sociétés intervenantes soutiennent qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que les sociétés intervenantes soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe de l'égalité devant l'impôt et les charges publiques, ainsi que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'incompétence négative :

7. Considérant que, selon la société requérante, en ne précisant pas les modalités de détermination du taux de la contribution au service public de l'électricité, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence, dans des conditions portant atteinte au droit de propriété ; que, selon la société requérante et les sociétés intervenantes, en ne précisant pas les règles relatives au recouvrement et au contentieux de cette contribution, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au droit de propriété, au droit à un recours juridictionnel effectif et au principe du consentement à l'impôt ;

8. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... » ; qu'il s'ensuit que, lorsqu'il définit une imposition, le législateur doit déterminer ses modalités de recouvrement, lesquelles comprennent les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition ;

10. Considérant, en premier lieu, que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination de l'assiette ou du taux d'une imposition n'affecte par elle-même aucun droit

ou liberté que la Constitution garantit ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence en matière de règles concernant le taux de la contribution au service public de l'électricité doit être écarté ;

11. Considérant, en second lieu, que la méconnaissance, par le législateur, de l'étendue de sa compétence dans la détermination des modalités de recouvrement d'une imposition n'affecte pas par elle-même le droit de propriété ; qu'en revanche, elle affecte par elle-même le droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

12. Considérant, d'une part, que, selon le quatorzième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la contribution au service public de l'électricité est recouvrée soit par l'opérateur en charge de la gestion du réseau soit par l'organisme en charge de la fourniture d'électricité « sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux » ou « aux tarifs réglementés de vente d'électricité », selon que les consommateurs sont ou non éligibles et qu'ils exercent ou non leur droit à l'éligibilité ; que le montant de la contribution au service public de l'électricité est liquidé par l'opérateur ou l'organisme susmentionnés en fonction de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux ;

13. Considérant que, selon le quinzième alinéa, les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals qui ne sont pas alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution acquittent spontanément leur contribution avant la fin du mois qui suit chaque semestre civil ; qu'à cet effet, ils adressent à la Commission de régulation de l'énergie et à la Caisse des dépôts et consignations une déclaration indiquant la quantité d'électricité consommée au cours du semestre civil correspondant ; qu'ils procèdent dans le même délai au versement, auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des contributions dues au profit des opérateurs qui supportent les charges de service public ; qu'en cas d'inobservation de ces obligations, la Commission de régulation de l'énergie procède, après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations, à la liquidation des contributions dues ; qu'elle émet, le cas échéant, un état exécutoire ;

14. Considérant que, selon le dix-huitième alinéa, « en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la contribution dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle est due, la Commission de

régulation de l'énergie adresse une lettre de rappel assortie d'une pénalité de retard dont le taux est fixé à 10 % du montant de la contribution due » ;

15. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le législateur a prévu des règles de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité distinctes en fonction des catégories de contributeurs et des modalités de fourniture de l'électricité consommée ; que, d'une part, pour les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution qui acquittent leur contribution lors du règlement de leur facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux, le législateur n'autorise ni le gestionnaire du réseau ni le fournisseur d'électricité à émettre un état exécutoire ; que, d'autre part, pour les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les consommateurs finals non alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour recouvrer la contribution et, le cas échéant, émettre un état exécutoire ; qu'en outre, dans l'un et l'autre cas, la Commission de régulation de l'énergie est seule compétente pour adresser une lettre de rappel assortie de pénalités de retard lorsqu'elle constate un défaut ou une insuffisance de paiement ; que, par suite, le législateur a suffisamment défini les règles régissant le recouvrement de la contribution au service public de l'électricité ;

16. Considérant, d'autre part, qu'il résulte de la jurisprudence constante du Tribunal des conflits que le contentieux des impositions qui ne sont ni des contributions indirectes ni des impôts directs est compris dans le contentieux général des actes et des opérations de puissance publique relevant de la juridiction administrative ; qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que le contentieux de la contribution au service public de l'électricité relève, à ce titre, de la compétence de la juridiction administrative ; que, par suite, doivent être écartés, en tout état de cause, les griefs tirés de ce qu'en ne désignant pas la juridiction compétente pour connaître du contentieux de cette imposition, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence ; que, par suite, il a suffisamment défini les règles régissant le contentieux de la contribution au service public de l'électricité ;

17. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'incompétence négative doivent être écartés ;

. En ce qui concerne les autres griefs :

18. Considérant que selon les sociétés intervenantes, en prévoyant des périodicités de versement de la contribution au service

public de l'électricité différentes selon les catégories de contributeurs, le législateur a institué une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques ;

19. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

20. Considérant que les différences de périodicité de versement retenues par le législateur correspondent à l'existence de modalités de recouvrement différentes en fonction des catégories de contributeurs et des modalités de fourniture de l'électricité consommée ; que cette différence de traitement est sans incidence sur la charge publique que constitue la contribution au service public de l'électricité ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques doit être écarté ;

21. Considérant que les dispositions contestées, qui ne sont en tout état de cause pas entachées d'inintelligibilité, ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}. – Les neuvième à vingt-et-unième alinéas du paragraphe I de l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, dans leur version issue de l'article 118 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, dans celle issue des articles 54 et 57 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, et dans celle issue de l'article 7 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 octobre 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 8 octobre 2014.