



## Commentaire

### Décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020

#### *Loi de finances pour 2021*

Définitivement adoptée le 17 décembre 2020, la loi de finances pour 2021 avait été déférée au Conseil constitutionnel, le 17 décembre 2020, par plus de soixante sénateurs et, le 18 décembre 2020, par plus de soixante députés.

Les saisissants contestaient certaines dispositions de son article 171 et son article 225. Les députés requérants contestaient également certaines dispositions de ses articles 55 et 147, ainsi que l'article 225 qu'ils considéraient comme étranger au domaine des lois de finances (« *cavalier budgétaire* »). Les sénateurs faisaient en outre valoir que les articles 176, 190, 263 et 265 étaient étrangers au domaine des lois de finances.

Dans sa décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées des articles 55, 147 et 171 ainsi que l'article 225 de la loi déférée. Il a, en revanche, censuré les articles 176 et 263 qu'il a jugés étrangers au domaine des lois de finances.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, censuré d'office les dispositions des articles 163, 165, 177, 243 et 269 qui, par leur objet, étaient elles aussi étrangères au domaine des lois de finances.

La censure, à ce titre, de l'article 165 est particulière dans la mesure où le paragraphe I de cet article portait sur une réforme des règles de francisation et de navigation des navires. Le Conseil a estimé que ce paragraphe ne pouvait, compte tenu de l'ampleur des modifications auxquelles il procédait, être considéré comme l'accessoire des modifications relatives aux règles de recouvrement de ce droit opérées, par ailleurs, au paragraphe II du même article. Il a dès lors estimé que ce paragraphe I n'avait pas d'objet financier et devait être censuré comme cavalier budgétaire. Cette censure a entraîné, par voie de conséquence, celle des autres paragraphes de l'article 165, y compris son paragraphe II, qui en étaient indissociables.

## **I. – La réduction d’impôt sur les sociétés au titre des souscriptions au capital d’entreprises de presse (article 147)**

### **A. – Présentation des dispositions contestées**

L’article 147 modifie l’article 220 *undecies* du code général des impôts (CGI) afin d’instituer une réduction d’impôt pour souscription au capital de sociétés de presse. Ces dispositions prennent la suite d’un précédent dispositif, applicable entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2012.

Selon l’exposé sommaire de l’amendement présenté par Mme Céline Calvez, adopté en première lecture par l’Assemblée nationale<sup>1</sup>, dont est issu l’article 147, cette réduction d’impôt vise à « *encourager la reprise de titres de presse qui consacrent la majorité ou une large part de leur surface rédactionnelle à l’information politique et générale* ». Il a ainsi été conçu comme un moyen de répondre au constat que ce secteur « *est fragilisé par de nombreuses mutations, notamment technologiques, et il est particulièrement exposé aux conséquences de la crise actuelle. Le dispositif proposé devrait permettre de faciliter la recherche de nouveaux investisseurs et la mobilisation de capitaux suffisants pour renforcer les fonds propres des entreprises de presse* ».

Dans sa nouvelle rédaction, l’article 220 *undecies* du CGI permet, sous certaines conditions<sup>2</sup>, aux entreprises soumises à l’impôt sur les sociétés de bénéficier d’une réduction d’impôt égale à 25 % du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire réalisées de 2021 à 2024 au capital de sociétés mentionnées à l’article 2 de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et qui éditent des publications ou des services de presse en ligne d’information politique et générale ou consacrés pour une large part à une telle information. Cet article 2 définit comme une entreprise éditrice « *toute personne physique ou morale ou groupement de droit éditant, en tant que propriétaire ou locataire-gérant, une publication de presse ou un service de presse en ligne* ».

Ce nouveau dispositif se distingue donc du précédent, qui ne visait pas spécialement les entreprises éditrices au sens de la loi du 1<sup>er</sup> août 1986 mais toutes les entreprises « *exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l’information politique et générale* ».

---

<sup>1</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360C/AN/3307>

<sup>2</sup> À savoir la conservation des titres pendant cinq ans à compter de la souscription en numéraire, l’absence de lien de dépendance entre l’entreprise souscriptrice et l’entité bénéficiaire de la souscription et la réservation du bénéfice de la réduction aux entreprises qui ne sont pas elles-mêmes bénéficiaires de souscriptions qui ont ouvert droit, au profit de leur auteur, à cette même réduction d’impôt.

## B. – Analyse de constitutionnalité

Les députés requérants critiquaient le caractère trop restreint de l'avantage fiscal instauré par l'article 147 de la loi déferée, en ce qu'il est réservé aux souscriptions au capital des entreprises éditrices de presse au sens de l'article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1986. En excluant de son champ d'application les souscriptions dans d'autres types de sociétés exploitant des publications de presse, telles que des sociétés détenant des participations dans des entreprises éditrices, le législateur avait selon eux méconnu les principes d'égalité devant les charges publiques et devant la loi. De plus, en privilégiant, ce faisant, certains titres de presse, le législateur avait méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale.

### 1. – La jurisprudence constitutionnelle

\* En vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* ».

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil constitutionnel considère « *qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il 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* »<sup>3</sup>.

À l'aune de ces exigences, le Conseil constitutionnel vérifie que le législateur, lorsqu'il édicte des mesures fiscales, se fonde bien sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but poursuivi et que la mesure ne présente pas, le cas échéant, une charge excessive au regard des facultés contributives. En revanche, il ne se reconnaît pas de « *pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Voir notamment la décision n° 2014-456 QPC du 6 mars 2015, *Société Nextradio TV (Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés – seuil d'assujettissement)*, cons. 5.

<sup>4</sup> *Ibidem*, cons. 8.

\* Lorsqu'il contrôle une loi établissant un avantage fiscal en faveur d'un secteur économique ou de certaines catégories de contribuables, le Conseil juge que les dispositions de l'article 13 de la Déclaration de 1789 « *ne font pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement d'activités économiques à condition qu'il se fonde sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »<sup>5</sup>.

Par exemple, le Conseil a jugé conforme au principe d'égalité devant les charges publiques l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune dont bénéficiaient les titres reçus en contrepartie d'investissements dans les petites et moyennes entreprises, « *compte tenu du risque affectant un tel placement* »<sup>6</sup>, cette exonération étant par ailleurs justifiée par l'intérêt général qui s'attache au développement de l'investissement productif dans ces entreprises, compte tenu de leur rôle dans la création d'emplois.

\* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a reconnu l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale dans sa décision n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016<sup>7</sup>.

## **2. – Application à l'espèce**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord observé qu'en instituant la réduction d'impôt contestée, le législateur a entendu encourager les investissements dans les entreprises de presse afin de renforcer leurs fonds propres et qu'il « *a ainsi poursuivi un but d'intérêt général* » (paragr. 14).

Le Conseil a ensuite relevé que, pour parvenir à ses fins, le législateur a accordé le bénéfice de l'avantage fiscal « *aux sociétés souscrivant directement au capital des entreprises éditrices mentionnées à l'article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1986* » et qu'il en a ainsi exclu celles souscrivant indirectement, par le biais d'autres sociétés, au capital de ces entreprises éditrices. Ce faisant, le législateur « *a incité les investisseurs à financer directement les entreprises éditant elles-mêmes des publications ou des services de presse en ligne afin de garantir l'affectation intégrale à cette activité des capitaux apportés* » (même paragr.).

Le Conseil constitutionnel a donc conclu que le « *législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but poursuivi* » puis écarté le grief tiré

---

<sup>5</sup> Par exemple : décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, *Loi de finances pour 2019*, paragr. 25.

<sup>6</sup> Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, *Loi pour l'initiative économique*, cons. 19.

<sup>7</sup> Décision n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016, *Société Carcassonne Presse Diffusion SAS (Décisions de la commission spécialisée composée d'éditeurs en matière de distribution de presse)*, cons. 7.

de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques (paragr. 15).

À cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État dont entendaient se prévaloir les requérants n'était pas décisive. Dans une décision du 10 juillet 2017<sup>8</sup>, le juge administratif avait seulement tranché la question de savoir si, dans l'ancienne rédaction de l'article 220 *undecies* du CGI, la notion de société « *exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale* » devait être entendue comme se limitant aux seules entreprises éditrices au sens de l'article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1986. Il avait, en effet, été saisi par la SAS Bey Medias, dont l'une des filiales, la société Bey Medias Presse & Internet, éditait le journal *L'Opinion*. Cette société mère lui demandait de reconnaître que les souscriptions à son capital étaient éligibles à la réduction d'impôt. Dans le silence de la loi, qui ne faisait aucunement référence aux sociétés éditrices mentionnées à l'article 2 de la loi de 1986, et compte tenu des travaux parlementaires, le Conseil d'État lui avait donné raison, jugeant que l'administration fiscale n'était pas fondée à lui refuser le bénéfice de la réduction d'impôt. Cette solution était donc fondée sur une interprétation de la loi, et non sur un argument de constitutionnalité.

En définitive, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *mentionnées à l'article 2 de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article 220 *undecies* du code général des impôts, qui ne méconnaissaient pas non plus le principe d'égalité devant la loi, ni, « *en tout état de cause* », l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale<sup>9</sup>, ni aucune autre exigence constitutionnelle.

## **II. – L'instauration d'une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme (article 171)**

### **A. – Présentation des dispositions contestées**

\* Inspiré d'une des propositions de la Convention citoyenne sur le climat, l'article 171 instaure, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme et insère au sein du CGI un article 1012 *ter* A qui en détermine le régime applicable.

---

<sup>8</sup> CE, 10 juillet 2017, *Ministre de l'économie c/ SAS Bey Medias*, n° 396631.

<sup>9</sup> Les termes « *en tout état de cause* » signifient que le Conseil constitutionnel n'a pas tranché la question de l'opérance du grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle invoqué en l'espèce.

Les objectifs de cette mesure de malus sur le poids des véhicules ont été exposés, lors des débats parlementaires, par Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique : « *Pourquoi, en effet, voulons-nous réduire le poids des véhicules ? Parce qu'un véhicule plus lourd demande plus de matériau et plus d'énergie pour être fabriqué, ce qui augmente son empreinte carbone. Parce qu'un véhicule plus lourd entraîne une plus forte dégradation de la qualité de l'air en rejetant plus de particules liées à la combustion et au freinage. Parce qu'enfin il occupe davantage l'espace public, crée donc plus de congestion et, surtout, provoque des accidents plus graves pour les piétons et les cyclistes. Or tous ces enjeux ne sont pas intégrés aujourd'hui dans le malus CO<sub>2</sub>* »<sup>10</sup>.

\* Les dispositions de l'article 171 complètent l'article 1011 du CGI ouvrant la section de ce code relative à la fiscalité automobile pour prévoir que les véhicules à moteur de tourisme font l'objet, au titre de la première immatriculation en France, d'une taxe sur leur masse en ordre de marche.

Concernant le champ d'application de cette taxe, le nouvel article 1012 *ter* A dispose que « *la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme s'applique dans les situations mentionnées au I de l'article 1012 ter* ». Il est ainsi fait référence au champ d'application du malus sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme prévu au 3<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 1011 du CGI.

Concernant la définition de la notion de « *masse en ordre de marche* », l'article 1012 *ter* A renvoie au 4 de l'article 2 du règlement (UE) n° 1230/2012 de la Commission du 12 décembre 2012<sup>11</sup> qui la définit comme la masse du véhicule, le ou les réservoirs de carburant étant remplis au moins à 90 % de leur capacité, y compris la masse du conducteur, du carburant et des liquides, pourvu de l'équipement standard conformément aux spécifications du constructeur et, le cas échéant, la masse de la carrosserie, de la cabine, de l'attelage, des roues de secours ainsi que des outils.

Le nouvel article 1012 *ter* A dispose également que le montant de la taxe est égal au produit entre un tarif unitaire qui, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, est fixé à dix euros par kilogramme, et la fraction de la masse excédant un seuil minimal fixé, à compter de cette même date, à 1 800 kilogrammes. La taxe frappe donc, à hauteur de 10 euros, chaque kilogramme au-delà de 1 800.

---

<sup>10</sup> Assemblée nationale, compte rendu des débats, troisième séance du 13 novembre 2020.

<sup>11</sup> Règlement n° 1230/2012 de la Commission du 12 décembre 2012 portant application du règlement (CE) n° 661/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les prescriptions pour la réception par type relatives aux masses et dimensions des véhicules à moteur et de leurs remorques et modifiant la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil.

Des réfections de la masse sont prévues pour les propriétaires de véhicules assumant la charge effective et permanente d'au moins trois enfants à raison de 200 kilogrammes par enfant et, à raison de 400 kilogrammes, pour les personnes morales propriétaires ou preneurs, si le véhicule fait l'objet d'une formule locative de longue durée, de véhicules comportant au moins huit places assises.

Enfin, sont prévues des exonérations en faveur des véhicules exclus du champ du malus sur les émissions de dioxyde de carbone<sup>12</sup>, à savoir les véhicules accessibles en fauteuil roulant ou ceux dont le propriétaire est titulaire de la carte « *mobilité inclusion* » portant la mention « *invalidité* » ainsi que des véhicules électriques et à hydrogène. Il est également prévu une exonération spécifique en faveur des véhicules hybrides électriques rechargeables de l'extérieur, lorsque l'autonomie équivalente en mode tout électrique en ville déterminée lors de la réception est supérieure à 50 kilomètres.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Les sénateurs et députés requérants estimaient que ces dispositions méconnaissaient les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Au soutien de ces griefs, ils faisaient valoir, tout d'abord, que le seuil d'imposition de la taxe en exempte la très grande majorité des véhicules et que l'exonération des véhicules électriques, à hydrogène et hybrides n'était pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi, qui est d'imposer les véhicules en fonction de leur poids et non de leur niveau d'émission de dioxyde de carbone. Ils soutenaient ensuite que cette taxe, qui peut de surcroît se cumuler avec la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone, était confiscatoire. Enfin, ils ajoutaient qu'en prévoyant que le tarif de la taxe est celui en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule, ces dispositions entraînaient une différence de traitement injustifiée en fonction du délai de traitement de la demande d'immatriculation.

Les sénateurs requérants soutenaient, en outre, que compte tenu du seuil d'imposition de 1 800 kilogrammes, le législateur aurait fait principalement peser la taxe sur les véhicules de fabrication étrangère.

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

\* Le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, contrôlé des mesures fiscales destinées à encourager des comportements de nature à protéger l'environnement.

Par exemple, dans la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil s'est prononcé sur l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes

---

<sup>12</sup> Il s'agit des véhicules mentionnés au paragraphe V de l'article 1012 *ter* du CGI.

(TGAP) à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles. Il a constaté « *qu'il ressort tant de l'exposé des motifs de la loi déferée que des débats parlementaires [...] que l'objectif de la mesure est, dans le cadre des engagements internationaux de la France, de renforcer la lutte contre l'"effet de serre" en incitant les entreprises à maîtriser leur consommation de produits énergétiques ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif d'intérêt général qu'il convient de répondre aux griefs tirés de la rupture de l'égalité devant l'impôt* ». Il a considéré « *d'une part, que les modalités de calcul de la taxe [...] pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère* » en raison d'un trop grand nombre d'exonérations et « *d'autre part, qu'il est prévu de soumettre l'électricité à la taxe, alors pourtant qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre l'"effet de serre"* ». Le Conseil en a conclu que « *les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur* » et a censuré les dispositions en cause comme « *contraires au principe d'égalité devant l'impôt* »<sup>13</sup>.

Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, le Conseil a censuré la contribution carbone, au motif que trop de secteurs en étaient totalement exemptés, en contradiction avec l'objectif visé de lutte contre le réchauffement climatique. Ainsi, le Conseil a jugé : « *Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que l'objectif de la contribution carbone est de "mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions" de gaz à effet de serre afin de lutter contre le réchauffement de la planète ; que, pour atteindre cet objectif, il a été retenu l'option "d'instituer une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles" afin que les entreprises, les ménages et les administrations soient incités à réduire leurs émissions ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions ; / Considérant que des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ; que l'exemption totale de la contribution peut être justifiée si les secteurs économiques dont il s'agit sont spécifiquement mis à contribution par un dispositif particulier ; qu'en l'espèce, si certaines des entreprises exemptées du paiement de la contribution carbone sont soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, il est constant*

---

<sup>13</sup> Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 35 à 38.



*que ces quotas sont actuellement attribués à titre gratuit et que le régime des quotas payants n'entrera en vigueur qu'en 2013 et ce, progressivement jusqu'en 2027 ; qu'en conséquence, 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, seront totalement exonérées de contribution carbone ; que les activités assujetties à la contribution carbone représenteront moins de la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre ; que la contribution carbone portera essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone ; que, par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »<sup>14</sup>.*

Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil était saisi d'une taxe sur les véhicules de tourisme utilisés par les sociétés, croissante en fonction de leur degré de pollution. Cette taxe était contestée au motif que rien ne distinguait, au regard de son degré de pollution, un véhicule de tourisme utilisé par une société et le même véhicule utilisé par les particuliers qui étaient, eux, exemptés de la taxe. Mais le Conseil constitutionnel a relevé « *qu'il ressort des travaux parlementaires que le législateur, [...] a [...] entendu inciter les sociétés à renouveler leur parc automobile avec des véhicules émettant moins de polluants atmosphériques ; qu'en ne soumettant pas les véhicules des particuliers à ces mêmes dispositions, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques »*<sup>15</sup>.

Enfin, le Conseil a parfois émis des réserves d'interprétation afin de restaurer la cohérence entre l'assiette de l'impôt et l'objectif poursuivi par le législateur. Tel a été le cas dans les décisions n° 2010-57 QPC du 18 octobre 2010, à propos de la soumission à la TGAP des déchets inertes<sup>16</sup>, n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012 concernant la taxe sur les boues d'épuration<sup>17</sup> et n° 2015-482 QPC du 17 septembre 2015 à propos du champ d'application des tarifs réduits de TGAP sur les déchets non dangereux<sup>18</sup>.

\* Par ailleurs, une fois qu'il a contrôlé le caractère objectif et rationnel des critères retenus par le législateur et l'absence de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (voir *supra*, I.B.1.), le Conseil vérifie le cas échéant que l'imposition qui en résulte ne revêt pas un caractère confiscatoire ou ne présente

---

<sup>14</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 81 et 82.

<sup>15</sup> Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 51.

<sup>16</sup> Décision n° 2010-57 QPC du 18 octobre 2010, *Société SITA FD et autres (Taxe générale sur les activités polluantes)*, cons. 5.

<sup>17</sup> Décision n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012, *COPACEL et autres (Taxe sur les boues d'épuration)*, cons. 6.

<sup>18</sup> Décision n° 2015-482 QPC du 17 septembre 2015, *Société Gurdebeke SA (Tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes portant sur les déchets non dangereux)*, cons. 7.

pas une charge excessive au regard des facultés contributives (les deux notions étant équivalentes).

Ce contrôle est parfaitement adapté lorsqu'il s'applique à l'imposition des revenus des personnes physiques puisque, dans ce cas, le Conseil constitutionnel vérifie que l'addition des taux marginaux pesant sur un revenu ne présente pas un caractère excessif<sup>19</sup>. En revanche, s'il a accepté d'effectuer ce contrôle dans d'autres situations, le Conseil n'a jamais délivré d'indication sur les critères à retenir lorsque l'imposition ne porte pas sur le revenu d'une personne physique. Sans que le Conseil n'y voie jamais une imposition confiscatoire ni qu'il apporte de précision particulière, ce contrôle a ainsi pu porter sur des impositions assises non pas sur un revenu mais sur un volume d'achat ou de production<sup>20</sup>.

Le Conseil a d'ailleurs récemment été confronté à la question des conditions d'appréciation du caractère confiscatoire d'un impôt, dû par une entreprise, qui n'est assis directement ni sur un facteur de production ni sur un revenu et dont le fait générateur précède l'opération qu'elle projette d'effectuer. Dans sa décision n° 2019-825 QPC du 7 février 2020, saisi de la redevance archéologique préventive qui est due par les personnes projetant d'exécuter certains travaux affectant le sous-sol et dont le montant est calculé en fonction de la surface au sol des travaux nécessaires à la réalisation des aménagements et ouvrages projetés, le Conseil a ainsi jugé : *« la redevance a pour fait générateur l'autorisation administrative de procéder à des travaux. Lorsque ces travaux servent à une activité économique, la redevance ne peut donc être perçue qu'après la décision d'engager cette activité et de solliciter cette autorisation. D'autre part, compte tenu des modalités de calcul de l'imposition, la personne qui projette de réaliser ces travaux est en mesure de connaître le montant de la redevance, avant même de s'engager dans cette activité. Enfin, si elle décide de réaliser ces travaux, elle peut tenir compte de ce montant pour apprécier la rentabilité économique de son activité et fixer en conséquence le niveau de ses prix. Il en résulte que le grief tiré du caractère confiscatoire d'une telle imposition est inopérant »*<sup>21</sup>.

## 2. – Application à l'espèce

Le Conseil s'est tout d'abord attaché à identifier l'objectif poursuivi par le législateur en instaurant la taxe contestée et s'est appuyé, pour ce faire, sur les

---

<sup>19</sup> Voir, récemment, la décision n° 2019-793 QPC du 28 juin 2019, *Époux C. (Majoration de 25 % de l'assiette de l'impôt sur le revenu applicable à des revenus de capitaux mobiliers particuliers)*.

<sup>20</sup> Voir par exemple la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, précitée, cons. 28, à propos des limites supérieures des taux d'imposition de la taxe assise sur les montants des achats de viande par les distributeurs, et la décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Premise et autre (Contribution prévue par l'article 1613 bis A du code général des impôts)*, cons. 13, à propos du taux de la contribution à laquelle sont assujetties les boissons destinées à la vente au détail et contenant un seuil minimal de caféine.

<sup>21</sup> Décision n° 2019-825 QPC, du 7 février 2020, *Société Les sablières de l'Atlantique (Assiette et taux de la redevance d'archéologie préventive)*, paragr. 6.

travaux préparatoires. À cet égard, le Conseil a jugé « *que le législateur a estimé que les véhicules de tourisme les plus lourds causent des nuisances environnementales spécifiques résultant de l'importance des consommations de matériaux et d'énergie que leur construction et leur usage nécessitent ainsi que de l'espace qu'ils occupent dans le trafic routier. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a, dans le cadre de son action en faveur de l'environnement, entendu décourager l'acquisition de tels véhicules en renchérissant leur prix* » (paragr. 22).

Puis, le Conseil a vérifié le caractère objectif et rationnel des critères retenus au regard de cet objectif.

D'une part, les députés et sénateurs requérants contestaient particulièrement le caractère objectif et rationnel de l'exonération dont bénéficient, sans égard pour leur poids, certains véhicules hybrides électriques et les véhicules électriques ou à hydrogène. Toutefois, le Conseil a jugé que « *cette différence de traitement est justifiée par la volonté du législateur d'éviter que cette taxe décourage l'achat de véhicules dont il estime l'empreinte environnementale globalement plus faible et dont il encourage, par ailleurs et pour ce motif, l'acquisition* » (paragr. 23).

Le Conseil a ainsi admis cette exonération au regard de l'objectif de protection de l'environnement que la taxe contestée poursuit. En effet, l'application de cette taxe aux véhicules hybrides électriques et aux véhicules électriques ou à hydrogène aurait eu l'effet paradoxal d'en renchérir le prix au nom de la protection de l'environnement alors que leur production et leur vente sont encouragées pour ce même motif.

D'autre part, le Conseil a jugé que, « *au regard de l'objectif qu'il s'est assigné tendant à décourager l'acquisition des véhicules qui ont les effets les plus néfastes sur l'environnement en raison de leur poids, le législateur a pu prévoir que ne seront soumis à cette taxe que les seuls véhicules de tourisme dont le poids est supérieur à 1 800 kilogrammes, quel qu'en soit le constructeur* » (paragr. 25).

Le Conseil a, ce faisant, écarté l'argumentation des requérants tendant à soutenir qu'en fixant un seuil d'imposition de 1 800 kilogrammes, le législateur aurait exempté la très grande majorité des véhicules et n'aurait entendu viser que les seuls véhicules de fabrication étrangère. Aucune de ces argumentations ne pouvait en effet être retenue puisque, d'une part, le législateur ayant entendu spécifiquement renchérir le prix des seuls véhicules les plus lourds, il ne pouvait lui être fait grief d'avoir exempté la grande majorité des véhicules et, d'autre part, ni le critère du poids ni le choix du seuil ne faisaient apparaître un critère fondé sur la nationalité du constructeur.

Enfin, le Conseil a considéré qu'il ne saurait être soutenu que cette taxe, qui ne porte que sur l'achat de certains véhicules de tourisme par un particulier, présente un caractère confiscatoire (paragr. 26). Comme dans sa décision n° 2019-825 QPC du 7 février 2020 précitée, le Conseil était confronté à une imposition qui ne pèse pas sur un revenu ni même sur un facteur de production. Or, le caractère confiscatoire d'une imposition s'apprécie au regard de la part des revenus du contribuable qui en est frappée. En l'espèce, il s'agit d'une imposition qui ne frappe que le contribuable qui décide, en toute connaissance de l'existence et du montant de cette imposition, d'acquérir un certain type de véhicules. Dès lors, le grief tiré de son caractère confiscatoire était inopérant.

Par conséquent, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées de l'article 171<sup>22</sup>.

### **III. – Réduction pour les contrats conclus entre 2006 et 2010 du tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque ou thermodynamique (article 225)**

#### **A. – Présentation des dispositions contestées**

\* Issu d'un amendement gouvernemental adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, l'article 225 prévoit la réduction du tarif d'achat, par Électricité de France et les distributeurs locaux d'électricité, de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil au moyen des technologies photovoltaïques ou thermodynamiques, pour les contrats conclus entre 2006 et 2010.

Cette mesure procède du constat que le soutien public à la production d'électricité produite par ces installations, tel qu'il a été mis en place entre 2006 et 2010 par voie d'arrêtés ministériels<sup>23</sup>, « *s'est révélé, à l'exception du cas des installations les plus modestes, trop élevé au regard de la baisse importante des coûts, ce qui a conduit à une rentabilité hors de proportion avec une rémunération normale des capitaux investis et à une forte hausse des demandes de contrat* »<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Comme il l'avait déjà fait à l'occasion de la décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, *Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*, le Conseil a transposé au contentieux *a priori* une technique retenue en matière de question prioritaire de constitutionnalité en déclarant conforme « *le renvoi opéré par le 1° du paragraphe V du même article 1012 ter A au 3° du paragraphe V de l'article 1012 ter du code général des impôts dans sa rédaction résultant de l'article 55 de la loi déferée* ». Il ne déclare ainsi conforme que l'exonération prévue pour les véhicules électriques ou à hydrogène qui était la seule contestée parmi les exonérations prévues au paragraphe V de l'article 1012 ter auquel renvoie le 1° du paragraphe V de l'article 1012 ter A.

<sup>23</sup> Il s'agit des arrêtés du 10 juillet 2006, du 12 janvier 2010 et du 31 août 2010 pris sur le fondement, notamment, de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ainsi que des décrets n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 (en particulier le 3° de son article 2) et n° 2001-410 du 10 mai 2001.

<sup>24</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° II-3369 du 7 novembre 2020, présenté par le Gouvernement.

Pour les contrats conclus au cours de cette période, les arrêtés ministériels avaient fixé le tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque à 600 euros par mégawattheure, sachant que la durée de ces contrats était de vingt ans à compter de la mise en service de l'installation. Or, selon le rapporteur de la commission des finances du Sénat, M. Jean-François Husson, « *entre 2006 et 2010, les coûts d'installation du photovoltaïque ont été divisés par quatre, principalement en raison d'une baisse des coûts des modules photovoltaïques. En conséquence, de plus en plus de producteurs ont souhaité profiter du tarif d'achat proposé par l'État, lequel était devenu beaucoup trop élevé, et les demandes de contrats ont explosé [...] L'État a alors entrepris de revoir le tarif d'achat à la baisse par les arrêtés du 12 janvier 2010 puis du 31 août 2010 mais les tarifs proposés (440 euros par MWh en moyenne) restaient beaucoup trop attractifs, si bien qu'un véritable phénomène de bulle spéculative continuait à se former. Dans l'urgence, et pour se donner le temps de revoir en profondeur le dispositif de soutien au développement de l'énergie photovoltaïque, l'État n'a alors eu d'autre solution que de mettre en place un moratoire sur les contrats d'achat d'électricité photovoltaïque par un décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat* »<sup>25</sup>.

Dans le cadre de ce moratoire, le décret du 9 décembre 2010 a suspendu pour une durée de trois mois l'obligation d'achat fixée par les arrêtés tarifaires concernant l'électricité produite par les installations, d'une puissance installée inférieure ou égale à 12 mégawatts, utilisant l'énergie radiative du soleil<sup>26</sup>. Les contrats signés antérieurement à cette suspension ont cependant continué à être honorés selon les conditions tarifaires en vigueur. Seuls les contrats conclus postérieurement à ce décret ont fait l'objet de tarifs redéfinis sur la base des travaux de la commission Charpin-Trink<sup>27</sup>, pour lesquels le législateur a par ailleurs prévu que s'appliquerait une exigence de « *rémunération raisonnable* » des capitaux investis dans l'activité de production d'énergie renouvelable<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Rapport général n° 138 (Sénat – 2020-2021) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, Tome III, déposé le 19 novembre 2020.

<sup>26</sup> Cette suspension s'est appliquée à l'ensemble des installations à l'exception, d'une part, de celles pour lesquelles la somme des puissances crêtes situées sur la même toiture ou la même parcelle était inférieure ou égale à 3 kWh et, d'autre part, de celles dont le producteur avait notifié au gestionnaire de réseau, avant le 2 décembre 2010, son acceptation de la proposition technique et financière de raccordement au réseau, sous réserve, pour ces dernières installations, qu'elles soient mises en service dans des délais qu'il a précisés.

<sup>27</sup> Voir notamment l'arrêté du 4 mars 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000.

<sup>28</sup> D'abord limitée par l'article 36 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 aux primes susceptibles d'être intégrées en complément de la rémunération initialement prévue au titre des conditions d'achat de l'électricité, cette exigence a été étendue à la rémunération totale des capitaux immobilisés en vue de la production d'énergie renouvelable par l'article 3 de l'ordonnance n° 2016-1059 du 3 août 2016, ratifiée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017. Le huitième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'énergie prévoit en ce sens que « *Les conditions d'achat ne peuvent conduire à ce que la rémunération totale des capitaux immobilisés, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celle-ci, excède une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation. Le bénéfice de l'obligation d'achat peut, à cette fin, être subordonné à la renonciation, par le producteur, à certaines de ces aides financières ou fiscales* ».

L'article 225 de la loi déferée transpose cette exigence aux contrats conclus par certaines installations avant l'adoption du moratoire de 2010 afin de réduire le tarif d'achat de l'électricité pour leur durée d'exécution restante. Il s'agit ainsi, selon l'amendement gouvernemental, « *de ramener leur rentabilité à un niveau correspondant à une rémunération raisonnable des capitaux* » et, ce faisant, de « *mettre fin à une situation de rémunération excessive et sans cause issue de l'application de certains contrats d'obligation d'achat d'électricité d'origine photovoltaïque et préserver les ressources publiques et l'effort du contribuable au bénéfice de l'atteinte des objectifs environnementaux ambitieux poursuivis par le Gouvernement de la manière la plus efficiente* ».

\* L'article 225 prévoit à cet effet, en son premier alinéa, que « *Le tarif d'achat de l'électricité produite par les installations d'une puissance crête de plus de 250 kilowatts utilisant l'énergie radiative du soleil moyennant des technologies photovoltaïques ou thermodynamiques est réduit, pour les contrats conclus en application des arrêtés du 10 juillet 2006, du 12 janvier 2010 et du 31 août 2010 [...], à un niveau et à compter d'une date fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget de telle sorte que la rémunération totale des capitaux immobilisés, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celle-ci, n'excède pas une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation* ».

Le même alinéa prévoit que l'arrêté fixant cette réduction tarifaire est pris après un avis rendu public de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La réduction doit tenir compte de l'arrêté tarifaire au titre duquel le contrat est conclu, des caractéristiques techniques de l'installation, de sa localisation, de sa date de mise en service et de ses conditions de fonctionnement.

En application du deuxième alinéa de l'article 225, la réduction tarifaire peut toutefois être ajustée individuellement, sur demande motivée d'un producteur, par les ministres chargés de l'énergie et du budget. Ces derniers peuvent en effet, sur proposition de la CRE, fixer par arrêté conjoint un niveau de tarif ou une date différents de ceux résultant de l'arrêté tarifaire pris en application du premier alinéa, « *si ceux-ci sont de nature à compromettre la viabilité économique du producteur, notamment en tenant compte des spécificités de financement liées aux zones non interconnectées, sous réserve que celui-ci ait pris toutes les mesures de redressement à sa disposition et que les personnes qui le détiennent directement ou indirectement aient mis en œuvre toutes les mesures de soutien à leur disposition, et dans la stricte mesure nécessaire à la préservation de cette viabilité* ». Les ministres compétents peuvent également allonger la durée du contrat d'achat, sous réserve que la somme des aides financières résultant de

l'ensemble des modifications soit inférieure à la somme des aides financières qui auraient été versées dans les conditions initiales<sup>29</sup>.

Le dernier alinéa de l'article 225 prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, précise les modalités d'application du présent article.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

L'article 225 était contesté à la fois comme n'ayant pas sa place en loi de finances et comme contraire à plusieurs exigences constitutionnelles. Seules les questions de constitutionnalité de fond sont abordées dans le présent commentaire.

À ce titre, les sénateurs et députés requérants soutenaient tout d'abord que ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle ainsi qu'à la garantie des droits et au droit au maintien des conventions légalement conclues durant cette période, en application des arrêtés fixant les conditions d'achat de l'électricité. Selon eux, l'objectif purement financier poursuivi par l'État ne pouvait être regardé comme un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une telle atteinte aux intérêts de la filière photovoltaïque, alors que la durée d'exécution de ces contrats conclus il y a plus de dix ans court encore pour la même période. Les députés requérants dénonçaient en outre l'absence de garantie légale entourant cette réduction tarifaire, faute que la loi en ait précisé ou plafonné le montant et qu'elle ait prévu le principe d'une indemnisation des producteurs.

Les sénateurs et députés requérants critiquaient ensuite, au regard du principe d'égalité devant la loi, la différence de traitement opérée par ces dispositions entre les installations d'une puissance crête supérieure à 250 kilowatts, qui sont soumises à la réduction contestée, et celles dont la puissance est inférieure ou égale à ce seuil, qui n'y sont pas soumises. Selon les sénateurs requérants, cette différence de traitement n'était en effet justifiée ni par une différence de situation ni par l'objectif de maîtrise du soutien public au développement des énergies renouvelables, compte tenu de la faible proportion des contrats en cours d'exécution auxquels s'appliquera la réduction tarifaire. Les députés requérants ajoutaient que le seuil de puissance et la période de souscription retenus ne constituaient pas des critères objectifs et rationnels au regard de l'objectif de maîtrise budgétaire poursuivi par le législateur. Ils soutenaient par ailleurs que ces dispositions contrevenaient au principe d'égalité devant les charges publiques, dès lors qu'elles avaient pour conséquence de faire supporter aux seules installations

---

<sup>29</sup> Toutefois, ne sont pas admis à bénéficier de tels aménagements les producteurs ayant procédé à des évolutions dans la structure de leur capital ou dans leurs modalités de financement après le 7 novembre 2020, à l'exception des mesures de redressement et de soutien mentionnées au deuxième alinéa de l'article 225.

d'une puissance supérieure à 250 kilowatts le coût du soutien public à d'autres modes de production d'énergie renouvelable.

Enfin, les sénateurs requérants dénonçaient l'absence de précision et de clarté suffisantes de l'article 225.

## 1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel a consacré le droit au maintien des conventions légalement conclues dans sa décision n° 98-401 DC<sup>30</sup> et lui a reconnu valeur constitutionnelle en le rattachant d'abord, dans sa décision n° 2000-437 DC, à l'article 4 de la Déclaration de 1789<sup>31</sup>. Depuis, le Conseil a forgé son contrôle du respect de cette exigence en s'appuyant le plus souvent sur la combinaison de cet article et de l'article 16 de la Déclaration de 1789 relatif à la garantie des droits<sup>32</sup>.

La formulation de principe de la jurisprudence développée en la matière est la suivante : « *Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* »<sup>33</sup>.

Il en résulte que si le législateur peut déroger au droit au maintien des conventions, il ne peut y porter une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant<sup>34</sup>. Le contrôle de ce caractère suffisant conduit le Conseil à vérifier que l'atteinte n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Ainsi, dans sa décision n° 2001-451 DC, le Conseil constitutionnel a contrôlé une loi ayant pour objet de substituer une quatrième branche de la sécurité sociale des non-salariés agricoles à la protection antérieure des non-salariés agricoles contre

---

<sup>30</sup> Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 29.

<sup>31</sup> Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

<sup>32</sup> Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4.

<sup>33</sup> Voir par exemple les décisions n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, *Mme Simone P. et autre (Modification des documents d'un lotissement)*, paragr. 5, et n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, paragr. 50.

<sup>34</sup> Par exemple : décisions n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, *Fédération bancaire française (Droit de résiliation annuel des contrats assurance-emprunteur)* ; n° 2018-697 QPC du 6 avril 2018, *Époux L. (Résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé)* ; n° 2018-728 QPC du 13 juillet 2018, *Association hospitalière Nord Artois clinique (Indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire)* ; n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018 précitée, paragr. 49 à 54.



les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles.

L'article 13 de cette loi prévoyait la résiliation des contrats d'assurances antérieurs contre le risque « *accidents du travail, accidents de la vie, maladies professionnelles* » des non-salariés agricoles, sans prévoir, selon les saisissants, un délai d'adaptation suffisant. Le Conseil a toutefois jugé que la « *résiliation des contrats d'assurances en cours est inhérente aux modifications du régime de protection sociale opérées par la loi déferée et permet aux exploitants agricoles de choisir librement leur organisme assureur ; que la date du 1<sup>er</sup> avril 2002, prévue pour cette résiliation, n'est pas de nature à porter une atteinte excessive aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789* »<sup>35</sup>. Le commentaire précise que cette disposition « *permet aux assurés d'effectuer de nouveaux choix (éventuellement en restant fidèles à leurs anciens assureurs), dans des conditions égalitaires et sans être "prisonniers" des contrats en cours* ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel comprend également plusieurs précédents dans lesquels était en jeu la protection des conventions légalement conclues dans la relation entre bailleurs et locataires.

Dans sa décision n° 2017-758 DC, il était saisi de dispositions favorables aux locataires, dans la mesure où la réduction de loyer de solidarité instituée par les dispositions contestées avait pour effet de diminuer les ressources des bailleurs du parc social. Elle s'appliquait à compter du 1<sup>er</sup> février 2018, y compris aux contrats en cours. Le Conseil a jugé que, « *en premier lieu, en adoptant l'article 126, le législateur a entendu non seulement réduire le coût pour les finances publiques de la politique du logement, mais aussi améliorer les mécanismes de fixation des loyers afin de mieux les ajuster à la réalité des niveaux de vie des locataires, en particulier ceux aux revenus modestes et rencontrant des difficultés particulières d'accès au logement social. Ce faisant, il a poursuivi un motif d'intérêt général. / En second lieu, la réduction de loyer de solidarité s'applique à des loyers dont le prix est fixé selon une procédure réglementée dans laquelle il appartient à l'autorité administrative de chercher à assurer l'équilibre de la situation financière des organismes de logement social. En outre, en application des cinquième et sixième alinéas du 4<sup>o</sup> du paragraphe I, le montant de la réduction est plafonné et encadré, en fonction de la composition du foyer et du zonage géographique retenu pour le calcul des aides au logement. Enfin, ses conséquences financières pour les organismes de logement social font l'objet de mesures de compensation, sous la forme notamment d'une modulation de leur cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social. / Compte tenu du motif d'intérêt général poursuivi, des différentes garanties légales qui précèdent*

---

<sup>35</sup> Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 28.

*et de la nature même des contrats de location passés par les bailleurs du parc social pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général, l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des contrats légalement conclus et à la liberté contractuelle n'est pas disproportionnée. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte à des situations légalement acquises ni ne remettent en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés »<sup>36</sup>.*

Dans sa décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'application, à des contrats d'assurance emprunteur en cours d'exécution, de nouvelles conditions de résiliation favorables aux emprunteurs. Il a jugé à cet égard que *« En premier lieu, d'une part, en instituant un droit de résiliation annuel des contrats d'assurance de groupe au bénéfice des emprunteurs, le législateur a entendu renforcer la protection des consommateurs en assurant un meilleur équilibre contractuel entre l'assuré emprunteur et les établissements bancaires et leurs partenaires assureurs. D'autre part, en appliquant ce droit de résiliation aux contrats en cours, le législateur a voulu, compte tenu de la longue durée de ces contrats, que cette réforme puisse profiter au grand nombre des emprunteurs ayant déjà conclu un contrat d'assurance collectif. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général. / En second lieu, les dispositions contestées n'ont pas pour effet d'entraîner directement la résiliation de contrats en cours, mais seulement d'ouvrir aux emprunteurs une faculté annuelle de résiliation. Par ailleurs, le prêteur ne peut se voir imposer un contrat d'assurance ne présentant pas un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe conclu. Enfin, le législateur a prévu que cette faculté ne s'appliquera aux contrats en cours qu'à compter du 1er janvier 2018, laissant ainsi un délai entre le vote de la loi et son application pour permettre notamment aux assureurs de prendre en compte les effets de cette modification sur leurs contrats en cours »<sup>37</sup>. Ce faisant, le Conseil constitutionnel a reconnu à l'objectif de rééquilibrage des relations contractuelles le caractère d'un motif d'intérêt général suffisant.*

À l'inverse, si le Conseil constitutionnel a admis que constituait un motif d'intérêt général l'intention de répondre aux difficultés rencontrées par les organisations syndicales qui ont été tenues de libérer dans des conditions préjudiciables des locaux mis à leur disposition, il a jugé inconstitutionnelles des dispositions ayant *« pour effet d'obliger les collectivités et leurs groupements soit à proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales soit à leur verser une*

---

<sup>36</sup> Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, paragr. 121 à 124.

<sup>37</sup> Décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018 précitée, paragr. 17 et 18.

*indemnité, sans qu'ils aient été mis en mesure de s'en exonérer préalablement par une stipulation expresse »<sup>38</sup>.*

## **2. – Application à l'espèce**

Le Conseil constitutionnel a concentré sa réponse sur les griefs tirés de la méconnaissance du droit au maintien des conventions légalement conclues et du principe d'égalité devant la loi.

– S'agissant de l'exigence résultant de la combinaison des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, il a considéré que les dispositions contestées, en réduisant les tarifs prévus par les arrêtés pris à cet effet pour les contrats conclus entre 2006 et 2010, alors que ces contrats étaient encore en cours, portaient atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues (paragr. 39).

Le Conseil constitutionnel a dès lors cherché à déterminer si ces dispositions étaient justifiées par un objectif d'intérêt général et s'il n'en résultait pas d'atteintes disproportionnées à cet objectif.

Sur le premier point, il a jugé que le législateur avait poursuivi un objectif d'intérêt général à plusieurs titres. Après avoir relevé que *« la baisse importante et rapide des coûts de production des installations photovoltaïques au sol ou sur grande toiture, qui avait été mal anticipée lors de la fixation des conditions tarifaires, a eu pour conséquence une augmentation considérable du profit généré par certaines installations de production d'électricité bénéficiant de ces contrats »* (paragr. 40), il a en effet considéré qu'*« en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu remédier à la situation de déséquilibre contractuel entre les producteurs et les distributeurs d'électricité et ainsi mettre un terme aux effets d'aubaine dont bénéficiaient certains producteurs, au détriment du bon usage des deniers publics et des intérêts financiers de l'État, qui supporte les surcoûts incombant aux distributeurs »* (même paragr.).

Sur le second point, le Conseil constitutionnel a tenu compte des différentes garanties apportées par le législateur pour limiter l'atteinte portée au droit au maintien des conventions légalement conclues.

Il a constaté, d'une part, que *« si la réduction tarifaire affecte un élément essentiel des contrats conclus en application des arrêtés précités, le législateur a veillé à ce qu'elle préserve en tout état de cause la rentabilité des installations »* (paragr. 41). En dépit de la baisse de rémunération qui en résultera pour les producteurs visés par la mesure, le Conseil a en effet rappelé qu'en application

---

<sup>38</sup> Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 précitée, paragr. 24.

des termes mêmes des dispositions contestées, « *cette réduction devra aboutir à ce que le prix d'achat corresponde à une rémunération raisonnable des capitaux immobilisés, compte tenu des risques inhérents à leur exploitation. À cet égard, la réduction du tarif tient compte de l'arrêté tarifaire au titre duquel le contrat est conclu, des caractéristiques techniques de l'installation, de sa localisation, de sa date de mise en service et de ses conditions de fonctionnement* » (même paragr.).

D'autre part, s'appuyant sur les possibilités d'aménagement individuel de la réduction tarifaire prévues par le deuxième alinéa de l'article 225, il a relevé que « *si les nouveaux tarifs résultant de l'application des dispositions contestées sont de nature à compromettre la viabilité économique du producteur, il est prévu que, sur demande motivée du producteur et sous certaines conditions, les ministres chargés de l'énergie et du budget fixent au cas par cas, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, un niveau de tarif ou une date de prise d'effet de ce tarif différents ou allongent la durée du contrat d'achat* » (même paragr.).

Pour ces raisons, le Conseil constitutionnel a jugé que l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des conventions légalement conclues n'était pas disproportionnée.

– Le Conseil a également écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi, compte tenu de la situation particulière dans laquelle sont placés, au regard de l'objet des dispositions en cause, les producteurs dont les installations ont une puissance crête supérieure à 250 kilowatts.

Il ne faisait pas de doute, en l'espèce, que les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre ces producteurs, auxquels s'applique la réduction tarifaire, et ceux dont les installations ont une puissance inférieure ou égale à ce seuil, qui n'y sont pas soumises. Cette différence de traitement apparaissait d'autant plus critiquable aux yeux des députés et sénateurs requérants qu'elle n'a vocation à toucher qu'une faible part des contrats conclus entre 2006 et 2010. Il ressort en effet des travaux préparatoires que l'exclusion des installations de moins de 250 kilowatts du mécanisme de réduction des tarifs en limitera l'application à 0,5 % des 238 357 contrats conclus en application des arrêtés tarifaires antérieurs à 2011, soit 849 contrats en métropole et, potentiellement, 208 contrats dans les zones non interconnectées (ZNI) avec le territoire métropolitain.

Se référant à nouveau à l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur, le Conseil a toutefois relevé que le choix de ce dernier de limiter l'application de la réduction tarifaire à ces seules installations était justifié par la volonté de mettre

un terme aux effets d'aubaine excessifs résultant de l'application des tarifs prévus par les arrêtés adoptés entre 2006 et 2010 (paragr. 45). Conformément au contrôle qu'il opère du respect du principe d'égalité devant la loi, il a jugé, à cet égard, que *« le législateur a pu considérer que les producteurs dont les installations ont une puissance supérieure à ce seuil ont bénéficié d'une rentabilité significativement supérieure à celle des autres producteurs du fait des économies d'échelle réalisées et des prix d'acquisition des matériels qu'ils ont pu négocier »* (même paragr.).

Le Conseil en a déduit que ces producteurs étaient placés, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente des autres producteurs. Il a considéré, par ailleurs, que la différence de traitement contestée était en rapport direct avec l'objet de la loi.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a rejeté cet autre grief et jugé que l'article 225, qui ne méconnaissait pas non plus la garantie des droits, le principe d'égalité devant les charges publiques ou l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, devait être déclaré conforme à la Constitution.