

Paris, le 22 décembre 2020

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT  
sur la loi de finances pour 2021**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi de finances pour 2021. Ces recours, qui critiquent les articles 55, 147, 171, 176, 190, 225, 263 et 265 de la loi, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**1. Sur l'article 147**

Le II de l'article 14 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, codifié à l'article 220 *undecies* du code général des impôts, a institué au bénéfice des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés une réduction d'impôt, égale à 25% du montant des sommes versées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2009, au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale.

Le bénéfice de cette réduction d'impôt est subordonné à la condition que l'entreprise souscriptrice conserve pendant cinq ans au moins les titres ayant ouvert droit à la réduction d'impôt, qu'elle ne soit pas elle-même bénéficiaire de souscriptions ayant ouvert droit à la même réduction d'impôt et qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre l'entreprise souscriptrice et l'entité bénéficiaire de la souscription.

La réduction d'impôt s'impute sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise au titre de l'exercice au cours duquel les souscriptions en numéraire avaient été effectuées, le solde non imputé n'étant ni restituable, ni reportable.

Quatre lois de finances ou lois de finances rectificatives ultérieures ont successivement prolongé ce dispositif en rendant éligibles à la réduction d'impôt les entreprises ayant souscrit au capital de sociétés de presse au cours des années 2010, 2011, 2012 et 2013.

Bien qu'il ait épuisé ses effets, l'article 220 *undecies* du code général des impôts n'avait pas été abrogé.

L'article 147 de la loi déferée rétablit cette réduction d'impôt en modifiant à cette fin le I de l'article 220 *undecies*.

Il prévoit que seront éligibles au bénéfice de la réduction d'impôt, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2021, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés au titre des souscriptions en numéraire réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 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, soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit

commun, pour autant que ces sociétés éditent une ou plusieurs publications de presse d'information politique et générale, un ou plusieurs services de presse en ligne d'information politique et générale ou une ou plusieurs publications de presse ou services de presse en ligne consacrés pour une large part à l'information politique et générale.

Il est précisé que les sociétés mentionnées à l'article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1986 sont les « *entreprises éditrices* » et qu'une entreprise éditrice est définie par ces dispositions comme « *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* ».

Les députés requérants soutiennent que les dispositions de l'article 147 méconnaissent les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789, en ce qu'elles réservent le bénéfice de l'avantage fiscal qu'elles rétablissent aux investissements directs au capital d'entreprises éditrices et en excluent les redevables de l'impôt sur les sociétés qui souscriraient au capital de sociétés holdings détenant des participations dans une ou plusieurs entreprises éditrices, sans que, selon le grief, cette différence de traitement soit en rapport avec l'objet de la loi. Il en résulterait également une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des publications de presse d'information politique et générale, dès lors que les dispositions contestées favoriseraient les titres de presse exploités par des grands groupes au détriment des groupes de presse indépendants.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 10). Au cas présent, toutefois, l'article 220 *undecies* du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 147 de la loi déferée, s'appliquera identiquement à l'ensemble des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Il n'en résulte donc aucune atteinte à l'égalité devant la loi.

En deuxième lieu, il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle. Le principe d'égalité ne fait 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 et financières en appliquant des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés (décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, cons. 19 ; décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, cons. 2).

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de l'amendement dont est issu l'article 147 de la loi déferée<sup>1</sup>, le législateur a entendu, en adoptant les dispositions contestées, renforcer les fonds propres des entreprises éditant des titres de presse consacrant la majorité ou une large part de leur surface rédactionnelle à l'information politique et générale, en vue d'aider ces entreprises, durement touchées par la présente crise sanitaire et par certaines mutations technologiques, à surmonter les difficultés économiques qu'elles rencontrent.

Eu égard à cet objectif, il était cohérent que le législateur réserve le bénéfice de la réduction d'impôt aux entreprises souscrivant directement au capital d'entreprises éditrices, en

---

<sup>1</sup> Amendement n° II-3307 présenté le 6 novembre 2020 par Mme Calvez, députée.

ciblant ainsi la mesure incitative sur le véritable exploitant de la publication ou du service de presse en ligne, la souscription au capital d'une holding propriétaire d'un titre de presse ne garantissant pas de manière équivalente l'affectation des apports à l'activité opérationnelle de la filiale ayant la qualité d'entreprise éditrice.

En outre, le risque, invoqué par les députés requérants, que la restriction du champ de la réduction d'impôt pénalise les entreprises éditrices détenues par une holding, s'il devait se réaliser, ne trouverait nullement son origine dans la disposition contestée elle-même, mais dans le refus des actionnaires de la holding propriétaire d'une entreprise éditrice d'ouvrir le capital de cette dernière à de nouveaux entrants.

En troisième et dernier lieu, loin de porter atteinte aux objectifs de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale et à la liberté de communication, l'article 147 a précisément pour objet de favoriser la continuité de l'exploitation d'entreprises éditrices en difficulté et, par là-même, de contribuer au maintien d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents.

De surcroît, il sera observé que la loi du 1<sup>er</sup> août 1986 soumet les entreprises éditrices à des obligations, pénalement sanctionnées, en matière de transparence financière. Il résulte notamment de l'article 5 de cette loi que toute entreprise éditrice d'une publication de presse doit porter à la connaissance des lecteurs, dans chaque numéro, le nom des personnes détenant au moins 10% de son capital, les mêmes informations devant être accessibles sur la page d'accueil d'un service de presse en ligne. L'article 6 de la même loi prévoit l'obligation pour une entreprise éditrice de porter chaque année à la connaissance des lecteurs de la publication ou, s'agissant d'un service de presse en ligne, des internautes, « *toutes les informations relatives à la composition de son capital, en cas de détention par toute personne physique ou morale d'une fraction supérieure ou égale à 5 % de celui-ci* », en mentionnant « *l'identité et la part d'actions de chacun des actionnaires, qu'il soit une personne physique ou morale* ». Or il résulte de votre jurisprudence que l'objectif de transparence financière, loin de s'opposer à la liberté de la presse ou de la limiter, tend à renforcer un exercice effectif de cette liberté et qu'en « *exigeant que soient connus du public les dirigeants réels des entreprises de presse, les conditions de financement des journaux, les transactions financières dont ceux-ci peuvent être l'objet, les intérêts de tous ordres qui peuvent s'y trouver engagés, le législateur met les lecteurs à même d'exercer leur choix de façon vraiment libre et l'opinion à même de porter un jugement éclairé sur les moyens d'information qui lui sont offerts par la presse écrite* » (décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 16). Aussi le législateur doit-il être regardé, en ayant privilégié les investissements directs au capital d'entreprises éditrices, comme ayant adopté des mesures propres à favoriser le respect des objectifs de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale.

Enfin, le grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient atteinte à la liberté de communication est, pour les mêmes raisons, dépourvu de tout fondement.

## **2. Sur certaines dispositions de l'article 55**

Dans le cadre d'une refonte de l'ensemble des taxes frappant l'immatriculation des véhicules, l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a codifié à l'article 1012 *ter* du code général des impôts, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, le *malus* sur les émissions de dioxyde de carbone (« *malus CO<sub>2</sub>* ») appliqué lors de la première immatriculation en France d'un véhicule de tourisme, afin d'inciter les acquéreurs à porter leur choix sur des véhicules plus respectueux de l'environnement.

Le montant du *malus* CO<sub>2</sub> est déterminé à partir d'un tarif qui est fonction des émissions de dioxyde de carbone, exprimées en grammes par kilomètre.

En vue de prendre en compte l'augmentation progressive des tarifs du barème, dont la tranche supérieure, fixée à 20 000 € par la loi de finances pour 2020, est portée à 30 000 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>2</sup>, 40 000 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>3</sup> et 50 000 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>4</sup>, le législateur a créé, en adoptant les dispositions du a) du 9<sup>o</sup> du I de l'article 55 de la loi déferée, codifiées dans un nouveau C du II de l'article 1012 *ter*, un mécanisme de plafonnement, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, destiné à limiter le montant du *malus* CO<sub>2</sub> à 50 % du prix d'acquisition du véhicule.

Les députés requérants soutiennent en premier lieu que ces dispositions méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n<sup>o</sup> 2005-514 DC du 28 avril 2005, cons. 14), en ce qu'elles s'abstiendraient de préciser si le prix d'acquisition qu'elles mentionnent est un prix hors taxes ou toutes taxes comprises. Toutefois, le prix d'acquisition s'entend nécessairement de celui acquitté par le redevable du *malus*, c'est-à-dire du prix toutes taxes comprises. Le grief est donc dépourvu de fondement.

Les députés requérants soutiennent en second lieu que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques en ce qu'elles déterminent le plafond du *malus* CO<sub>2</sub> en fonction du prix du véhicule acquitté par le redevable. Ils considèrent que ce prix ne constitue pas un paramètre objectif et rationnel, dès lors que sa fixation dépend d'un ensemble d'éléments tels que le pouvoir de négociation de l'acquéreur ou la stipulation d'un engagement de reprise par le vendeur.

Toutefois, le prix que le redevable du *malus* CO<sub>2</sub> s'est engagé à acquitter en contrepartie de l'acquisition d'un véhicule de tourisme est un critère pertinent pour fixer le plafond de ce *malus* afin d'éviter qu'il ne présente un caractère excessif, ce dont il résulte que les modalités retenues par le législateur ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi par la mesure de plafonnement.

### 3. Sur l'article 171

L'article 171 de la loi déferée institue, à la suite des travaux de la Convention citoyenne sur le climat, une « taxe sur la masse en ordre de marche » au titre de la première immatriculation en France des véhicules de tourisme et insère à cet effet dans le code général des impôts un article 1012 *ter* A, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Il s'agit d'une taxe assise sur la masse en ordre de marche des véhicules.

La définition de la « masse en ordre de marche » est celle que donne le paragraphe 4 de l'article 2 du règlement (UE) n<sup>o</sup> 1230/2012 de la Commission du 12 décembre 2012, relatif aux prescriptions pour la réception par type relatives aux masses et dimensions des véhicules à moteur et de leurs remorques. Aux termes de ces dispositions, la masse en ordre de marche est, dans le cas d'un véhicule à moteur, « 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

<sup>2</sup> Par les dispositions du a) du 1<sup>o</sup> du IV de l'article 55 de la loi déferée.

<sup>3</sup> Par les dispositions du b) du 9<sup>o</sup> du I de l'article 55 de la loi déferée.

<sup>4</sup> Par les dispositions du c) du 9<sup>o</sup> du I de l'article 55 de la loi déferée.

*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, de la ou des roues de secours ainsi que des outils (...)* ».

En instituant cette taxe, le législateur a entendu dissuader les acquéreurs de véhicules de tourisme de porter leur choix sur les modèles les plus lourds du marché. Ainsi que le montrent les travaux préparatoires à l'adoption de l'article 171, le législateur a constaté la prédilection croissante des consommateurs pour des modèles de plus en plus lourds, de type « quatre roues motrices » ou « *sport utility vehicle* » (SUV), dont la part dans les ventes totales est passée de 10% en 2010 à 38% en 2019. Or il a observé que la fabrication d'un véhicule lourd requiert davantage de matières premières et d'énergie, ce qui constitue une source d'émission plus importante de gaz à effet de serre. Il a également relevé que ces véhicules contribuent plus fortement à la dégradation de la qualité de l'air en raison des rejets de particules liés à la combustion du carburant et au freinage et qu'ils occupent davantage l'espace public, tout en provoquant des accidents aux conséquences en règle générale plus graves pour les piétons et les cyclistes. Ainsi, l'objectif poursuivi par la taxe sur la masse en ordre de marche recoupe en partie l'objectif poursuivi par le malus sur les émissions de dioxyde de carbone, sans se confondre avec lui.

La taxe s'applique aussi bien aux véhicules neufs acquis en France et à l'étranger qu'aux véhicules d'occasion importés en France.

Son montant est égal au produit entre un tarif unitaire, fixé à 10 € par kilogramme, et la fraction de la masse en ordre de marche excédant le seuil de 1 800 kilogrammes, le montant de la taxe étant nul en-deçà de ce seuil.

La masse prise en compte pour l'assujettissement à la taxe fait par ailleurs l'objet de réflexions, sous certaines conditions, pour les personnes physiques propriétaires d'un véhicule d'au moins cinq places ayant la charge effective et permanente d'au moins trois enfants rattachés à leur foyer fiscal et pour les personnes morales qui détiennent ou prennent en location de longue durée un véhicule comportant au moins huit places assises.

Parallèlement, le nouvel article 1012 *ter* A exonère à titre permanent les véhicules accessibles en fauteuil roulant, les véhicules dont le propriétaire est titulaire de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » ou assumant la charge effective et permanente d'un enfant titulaire de cette carte, les véhicules dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux<sup>5</sup> et les véhicules hybrides électriques rechargeables de l'extérieur.

Enfin, le montant de la taxe est plafonné par le VI de l'article 1012 *ter* A à un niveau égal à la différence entre le tarif maximal figurant dans le barème du *malus* sur les émissions de dioxyde de carbone dont relève le véhicule concerné, le cas échéant après réflexion, et le montant du *malus* applicable à ce véhicule.

Les sénateurs et les députés requérants soutiennent que les dispositions de l'article 171 méconnaissent les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques.

Ils estiment premièrement que l'exonération dont bénéficient les véhicules électriques et hydrogènes ainsi que les véhicules hybrides rechargeables ne repose sur aucun

---

<sup>5</sup> Compte tenu de la nouvelle rédaction du V de l'article 1012 *ter* modifié par les dispositions du c) du 1° du IV de l'article 55 de la loi déferée.

critère objectif et rationnel. Ils font valoir, sur ce point, que ces véhicules sont plus lourds que les véhicules thermiques comparables et que les quantités de dioxyde de carbone émises sont sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur. En outre, compte tenu de la part importante des véhicules exonérés et du seuil minimal d'assujettissement, lequel fait échapper 98% au moins des véhicules immatriculés à la taxe, les règles fixées par le législateur en ce qui concerne tant le champ d'application que l'assiette de la taxe auraient été définies de telle manière qu'elles compromettraient la réalisation de l'objectif poursuivi.

Les sénateurs et les députés requérants soutiennent deuxièmement que le cumul de la taxe et du *malus* CO<sub>2</sub>, dont le barème est parallèlement augmenté par l'article 55 de la loi adoptée, est de nature à faire peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs capacités contributives.

Les mêmes parlementaires observent, troisièmement, que les redevables ayant commandé un véhicule à la même date, en fin d'année civile, seront potentiellement soumis à des tarifs différents, selon les modalités d'enregistrement de la demande de délivrance du premier certificat d'immatriculation en France.

Enfin les sénateurs requérants soutiennent que la taxe instituée à l'article 1012 *ter* A, en ce qu'elle tend à inciter les acquéreurs de véhicules à privilégier des modèles moins lourds, est la cause d'une discrimination indirecte envers les constructeurs automobiles allemands et, par suite, d'une différence de traitement reposant sur un critère de nationalité, sans rapport avec l'objet de la mesure.

En premier lieu, il sera observé que le seuil d'assujettissement à la taxe sur la masse en ordre de marche retenu par le législateur n'est pas manifestement inapproprié eu égard à l'objectif poursuivi, consistant à dissuader les acquéreurs de porter leur choix sur les véhicules comptant parmi les plus lourds du marché.

En deuxième lieu, la discrimination alléguée envers les constructeurs automobiles allemands ne résulte pas des dispositions contestées qui ne fixent aucun critère en termes de nationalité ni aucun critère d'effet équivalent. Au demeurant, l'examen des ventes de véhicules de plus de 1 800 kilogrammes au cours des mois de janvier à novembre 2020 fait apparaître que 26 % de ces ventes portent sur des véhicules de constructeurs allemands, 20% sur des véhicules de marque japonaise, 20% sur des véhicules de marque française, 17% sur des véhicules de marque américaine et 11% sur des véhicules de marque britannique.

En troisième lieu, eu égard au poids important des batteries et des motorisations des véhicules électriques, à hydrogène ou hybrides rechargeables de l'extérieur, l'absence d'exonération de ces types de véhicules conduirait le plus souvent à faire supporter à leurs acquéreurs la taxe sur la masse en ordre de marche, alors qu'il s'agit de véhicules dont les émissions de dioxyde de carbone sont faibles. La cohérence des politiques publiques en faveur de la lutte contre le changement climatique justifie donc pleinement cette exonération.

En quatrième lieu, l'abattement par enfant pour les familles nombreuses répond à la nécessité de tenir compte de la situation particulière de ces familles, contraintes d'acquérir des véhicules de plus grande taille, donc plus lourds, une réfaction identique étant au demeurant prévue par les dispositions de l'article 1012 *ter* du code général des impôts en ce qui concerne le *malus* CO<sub>2</sub>.

S'agissant du grief tiré de ce que la taxe instituée par l'article 171 présenterait un caractère confiscatoire, le Gouvernement observe tout d'abord que vous avez déjà admis

l'opérance d'un tel grief, alors même qu'est en cause, comme en l'espèce, une imposition qui n'est pas assise sur un revenu ou un bénéfice. Dans ce cas toutefois, vous recherchez moins le caractère confiscatoire de l'imposition que son caractère prohibitif, ainsi que l'indique le commentaire aux Cahiers de la décision n° 2015-482 QPC du 17 septembre 2015. Par ailleurs, vous avez toujours, jusqu'à présent, écarté un tel grief (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 34 ; décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, cons. 28 ; décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, cons. 13 ; décision n° 2015-482 QPC du 17 septembre 2015, cons. 8 ; décision n° 2019-771 QPC du 29 mars 2019, paragr. 8).

En revanche, vous avez jugé, par votre décision n° 2019-825 QPC du 7 février 2020 relative à la redevance d'archéologie préventive, que le grief tiré du caractère confiscatoire de cette imposition était inopérant, en vous fondant sur ce que, d'une part, la redevance n'est perçue qu'après que l'entreprise redevable a décidé de procéder à des travaux et sollicité à cette fin l'autorisation administrative qui constitue le fait générateur de la redevance et, d'autre part, « *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* » (paragr. 6).

Le Gouvernement considère que ce même raisonnement devrait être transposé à la taxe sur la masse en ordre de marche. En effet, un acquéreur ne sera soumis à la taxe qu'après qu'il aura décidé, en connaissance de cause, d'acquérir un véhicule de tourisme dont la masse excède le seuil de 1 800 kilogrammes, alors qu'il dispose de la faculté d'obvier à cette imposition en faisant l'acquisition d'un modèle dont la masse est inférieure à ce seuil.

En tout état de cause, à supposer que le grief soit opérant, il n'est pas fondé.

D'une part, le tarif de 10 € par kilogramme au-delà de 1 800 kilogrammes (soit une taxe de 2 000 € pour un véhicule de 2 tonnes) est à rapporter au prix du véhicule acquis, dont le prix se situe dans une fourchette comprise entre 40 000 € et 60 000 €. Il n'est donc pas prohibitif.

Si, d'autre part, vous jugez qu'il convient, pour apprécier le caractère confiscatoire d'un impôt, de prendre en compte l'ensemble des impositions ayant le même fait générateur et acquittées par le même contribuable (décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, cons. 32 ; décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, paragr. 39), et si la taxe sur la masse en ordre de marche et le *malus* CO<sub>2</sub> ont le même fait générateur, le législateur a prévu un mécanisme de plafonnement tel que leur montant cumulé est limité au tarif maximal du *malus* CO<sub>2</sub>.

En dernier lieu, le choix de la date de première immatriculation comme fait générateur n'est pas manifestement inapproprié : la date de première immatriculation correspond à celle à partir de laquelle une autorisation permanente de circuler sur le territoire national est accordée, ce qui constitue un événement cohérent avec l'objectif poursuivi, qui est de dissuader les automobilistes de porter leur choix sur les véhicules les plus lourds du marché, en raison des dommages que cause leur utilisation sur le territoire national. Les redevables de la taxe sont, par ailleurs, placés dans une situation identique au regard des modalités et délais de traitement des demandes de délivrance des certificats d'immatriculation.

#### **4. Sur l'article 176**

L'article 176 de la loi déferée complète le chapitre III du titre II du code des douanes par un article 59 *quindecies*.

D'une part, cet article permet aux agents de la direction générale des douanes et droits indirects d'échanger avec les agents du ministère chargé de l'environnement désignés pour mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée des renseignements, données et documents utiles à l'amélioration de la transparence et de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement agricoles des matières premières ciblées par cette stratégie. D'autre part, il subordonne à un accord préalable de la direction générale des douanes et droits indirects la transmission d'informations issues de l'exploitation de ces renseignements, données et documents.

Dans la mesure où les renseignements et documents qui seront communiqués aux agents du ministère chargé de l'environnement sont notamment issus des missions de contrôle dévolues aux agents de la direction générale des douanes et droits indirects en matière fiscale, l'article 176 entend se rattacher aux dispositions du a) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, aux termes desquelles : « II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / a) Comporter des dispositions relatives (...) aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (...) ».

## **5. Sur l'article 190**

L'article 20 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a inséré, dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 4 *sexies*.

Le premier alinéa de cet article prévoit que le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles.

Son deuxième alinéa prévoit que les députés et sénateurs sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite de plafonds. Il s'agit de l'allocation pour frais de mandat (AFM).

Le troisième alinéa énonce, par ailleurs, que le bureau de chaque assemblée détermine les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursements et avances correspondent à des frais de mandat.

L'article 190 de la loi déferée, issu d'un amendement parlementaire<sup>6</sup>, complète ce troisième alinéa pour prévoir que le bureau de chaque assemblée détermine également les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle, dans les quatre années suivant celle de leur engagement, les dépenses qui ont été engagées au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), laquelle a été supprimée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, pour être remplacée par l'AFM.

L'exposé des motifs précise qu'il s'agit de faire en sorte que seuls les bureaux des deux assemblées puissent organiser un contrôle des dépenses financées par l'IRFM, similaire au contrôle institué pour l'AFM.

---

<sup>6</sup> Amendement n° II-3189 du 6 novembre 2020 déposé par M. Florian Bachelier, député.



Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Ces dispositions entrent pourtant, à un triple titre, dans les prévisions de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui définit leur domaine.

En tant qu'il organise le contrôle interne des assemblées parlementaires sur la gestion de l'indemnité représentative de frais de mandat, financée à partir de la dotation versée à ces assemblées, l'article 190 se rattache d'abord aux dispositions du e) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, aux termes desquelles : « *II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / (...) e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (...)* ».

Dans la mesure où le contrôle exercé par l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut aboutir à une demande de reversement, par un député ou un sénateur, de la fraction de l'indemnité qui n'aurait pas été utilisée pour financer des frais de mandat, la disposition se rattache également aux dispositions du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, aux termes desquelles : « *II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / (...) b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année (...)* ».

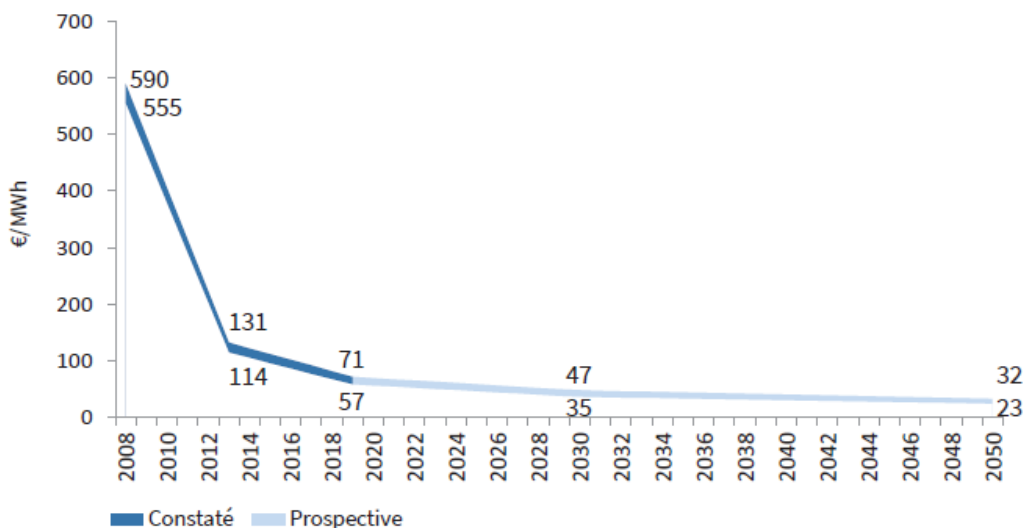
Enfin, pour les mêmes raisons, l'article 190 se rattache aux dispositions du f) du 7° du II de l'article 34, aux termes desquelles : « *II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / (...) f) Comporter toutes dispositions relatives (...) au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics* », étant observé à cet égard que la chambre criminelle de la Cour de cassation considère qu'un sénateur doit être regardé comme une personne chargée d'une mission de service public au sens des dispositions de l'article 432-15 du code pénal relatives au délit de détournement de fonds publics (Cass., Crim., 27 juin 2018, n° 18-80.069, Bull. Crim. 2018 n° 124).

## **6. Sur l'article 225**

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, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises aux articles L. 314-1 à L. 341-13 du code de l'énergie, a prévu l'obligation pour Electricité de France et les distributeurs non nationalisés de conclure, sur demande des producteurs intéressés, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables, tout en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la fixation des limites de puissance installée des installations de production susceptibles de bénéficier de cette obligation d'achat, ces limites ne pouvant en tout état de cause excéder 12 mégawatts.

Le décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 a précisé, au 3° de son article 2, que la limite de puissance installée des installations utilisant l'énergie radiative du soleil est de 12 mégawatts.

Le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat a par ailleurs prévu, à son article 5, que « *les relations entre le producteur et l'acheteur font l'objet d'un contrat d'achat de l'électricité établi conformément au présent décret et à l'arrêté correspondant à la filière concernée, pris en application de l'article 8 du (...) décret* ». Cet article 8 a renvoyé à des arrêtés des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, pris après avis du Conseil supérieur

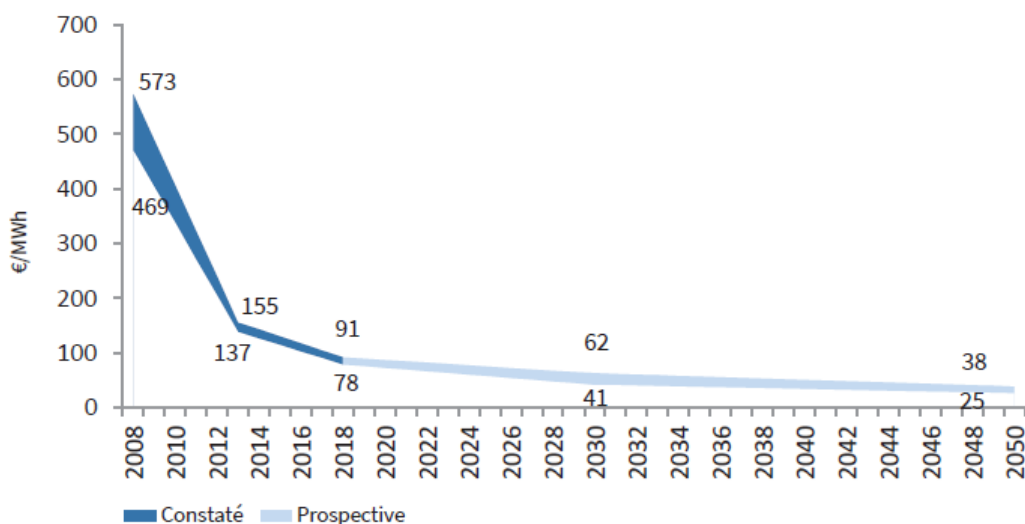


de l'électricité et du gaz et après avis de la Commission de régulation de l'électricité, la fixation des conditions d'achat de l'électricité produite par les installations bénéficiant de l'obligation d'achat, en ce qui concerne notamment les tarifs d'achat de l'électricité et la durée du contrat.

C'est sur le fondement de ces dispositions qu'a été pris, le 10 juillet 2006<sup>7</sup>, un arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par des installations utilisant l'énergie radiative du soleil.

Les tarifs fixés par cet arrêté sont devenus exceptionnellement avantageux pour certains producteurs, à la fin des années 2000, en raison de la baisse des coûts de production des installations photovoltaïques au sol ou sur grande toiture, telle que retracée dans les deux graphiques ci-dessous.

*Évolution des coûts de production (en €/MWh) des installations photovoltaïques au sol entre 2008 et 2018 (et prospective au-delà) – Source : ADEME 2020*



<sup>7</sup> Après un premier arrêté pris le 13 mars 2002.

*Évolution des coûts de production (en €/MWh) des installations photovoltaïques sur grande toiture entre 2008 et 2018 (et prospective au-delà) – Source : ADEME 2020*

Les tarifs d'achat ont été modifiés successivement par deux arrêtés pris les 12 janvier 2010 et 31 août 2010, avant que le décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 ne suspende l'obligation d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil dans le cadre d'un moratoire de trois mois, un nouvel arrêté tarifaire étant pris le 4 mars 2011 pour tenir compte de la réduction très importante des coûts de production de l'électricité.

Toutefois, l'adoption de ce nouvel arrêté tarifaire, appelé à régir les contrats conclus à compter de son édicition, n'a pas mis un terme aux situations de rente dont bénéficient certains producteurs ayant conclu des contrats en application des arrêtés des 10 juillet 2006, 12 janvier 2010 et 31 août 2010.

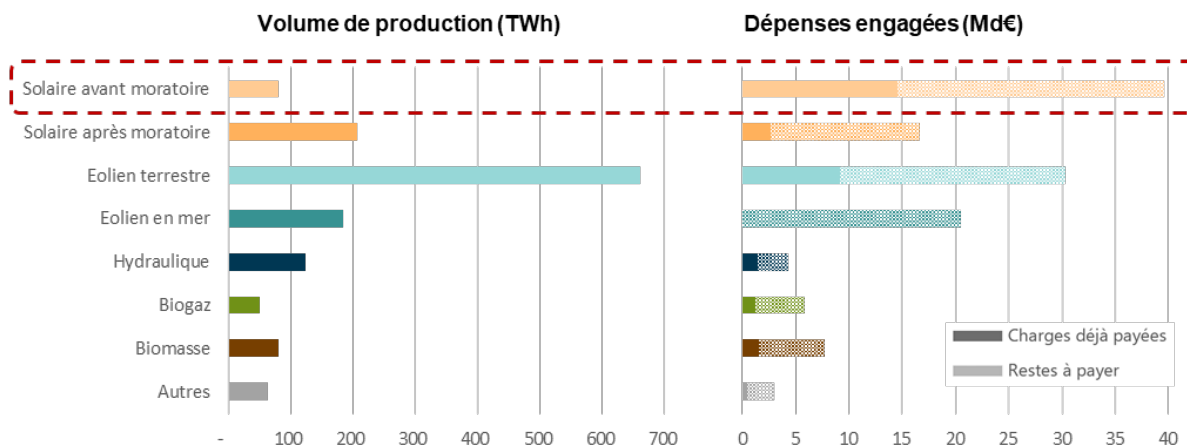
L'article 225 de la loi déferée apporte une réponse à cette situation en réduisant le tarif d'achat de l'électricité produite par les installations d'une puissance crête de plus de 250 kilowatts utilisant l'énergie radiative du soleil, tel qu'il a été rappelé dans ces contrats, à un niveau de rémunération raisonnable des capitaux investis.

Il est précisé, à ce stade, que les situations de rente ayant appelé l'intervention du législateur tiennent à la circonstance que les contrats visés par la mesure prévoient un niveau de rémunération de l'énergie produite compris entre 273 et 580 €/MWh, selon la nature des installations, sur toute la durée du contrat, soit une rémunération très supérieure aux prix de marché de l'électricité alors que les investissements nécessaires ont été réalisés, le plus souvent plusieurs années après que le producteur a demandé à bénéficier d'un soutien – environ 90 % des mises en service étant intervenues entre 2010 et 2012, et certaines jusqu'en 2019 –, à une époque à laquelle les coûts afférents avaient chuté dans des proportions particulièrement significatives, non anticipées au moment de la fixation des tarifs. En effet, le tarif dont bénéficie le producteur est arrêté à la date de sa demande de raccordement au réseau électrique ; le contrat ne prend toutefois effet qu'à la mise en service de l'installation, c'est-à-dire lors de son raccordement définitif au réseau électrique, qui se produit environ deux ans après la demande de raccordement. La part prépondérante des investissements, notamment l'achat des panneaux photovoltaïques et leur installation, intervient dans les quelques mois précédant la mise en service.

Ce soutien public est, par ailleurs, sans commune mesure avec le soutien public aux autres technologies de production d'énergie renouvelable.

Ainsi, les installations éoliennes bénéficiaient à la même époque d'une rémunération à hauteur de 82 €/MWh, en vertu de l'arrêté du 17 novembre 2008 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie mécanique du vent, et les installations hydroélectriques d'une rémunération à hauteur de 60 à 90 €/MWh, en vertu de l'arrêté du 1<sup>er</sup> mars 2007 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, cours d'eau et mers.

Le niveau très élevé de la rémunération prévue par les arrêtés tarifaires de 2006 et 2010 est par suite à l'origine de dépenses publiques substantielles pour une quantité d'énergie renouvelable produite très faible, comme le fait apparaître le graphique ci-dessous, qui met en relation le volume de production et les dépenses publiques engagées.



*Comparaison du volume de production et des dépenses publiques associées pour les différentes technologies de production d'énergie renouvelable, pour les contrats signés jusqu'à fin 2018 – Source : Comité de gestion des charges de service public de l'électricité 2019*

Dans ce cadre, le premier alinéa de l'article 225 apporte deux précisions importantes sur les modalités de la réduction tarifaire.

D'une part, le tarif est réduit à un niveau et à compter d'une date fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget, pris après un avis rendu public de la Commission de régulation de l'énergie, 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.

D'autre part, la réduction tient compte de l'arrêté tarifaire au titre duquel le contrat a été conclu, des caractéristiques techniques de l'installation, de sa localisation, de sa date de mise en service et de ses conditions de fonctionnement.

En pratique, le décret en Conseil d'Etat auquel le dernier alinéa de l'article 225 renvoie définira un certain nombre de cas types, à partir d'une combinaison de ces critères, un arrêté tarifaire étant ensuite pris pour chacun de ces cas types.

L'article 225 prévoit par ailleurs à son deuxième alinéa que, sur demande motivée d'un producteur, les ministres chargés de l'énergie et du budget pourront, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, fixer par arrêté conjoint un niveau de tarif ou une date différents, si les nouveaux tarifs résultant de l'application du premier alinéa sont de nature à compromettre la viabilité économique du producteur intéressé.

Dans ce cas, les ministres chargés de l'énergie et du budget auront en outre la faculté d'allonger la durée du contrat d'achat.

Les députés requérants soutiennent que les dispositions de l'article 225 ne trouvent pas leur place en loi de finances.

Les sénateurs et les députés requérants soutiennent également que l'article 225 méconnaît la liberté contractuelle et les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, en ce qu'il modifie l'économie de contrats d'achat d'électricité régulièrement conclus

et remet en cause les effets qui pouvaient en être légitimement attendus par les producteurs intéressés, l'objectif purement financier poursuivi ne constituant pas un motif d'intérêt général suffisant.

Les mêmes parlementaires soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité, en ce qu'elles écartent de leur champ les installations de production d'une puissance crête inférieure ou égale à 250 kilowatts, alors que celles-ci ne sont pas dans une situation différente des installations d'une puissance installée supérieure au regard des aides financières publiques dont ces installations bénéficient.

Enfin, les sénateurs requérants observent que, dans l'exposé des motifs de l'amendement dont les dispositions de l'article 226 sont issues, le Gouvernement a évoqué une dépense publique de 2 milliards d'euros par an au titre de l'aide correspondant aux contrats visés par la mesure, alors que celle-ci ne viserait en réalité que 0,5% des contrats en cours d'exécution, pour un coût annuel de 763 millions d'euros.

En premier lieu, l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose : « *II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / (...) b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année (...)* ». Au cas présent, la réduction du tarif d'achat de l'électricité permise par l'article 225 se traduira mécaniquement et instantanément par une baisse de la compensation par l'Etat des charges supportées par les acheteurs obligés, lesquelles sont financées par le budget général de l'Etat, sur le programme 345 « *Service public de l'énergie* » de la mission « *Ecologie, développement et mobilité durables* ». L'incidence positive sur les dépenses budgétaires est par ailleurs certaine, du fait de l'existence des situations de rente précédemment décrites, le Gouvernement s'étant du reste engagé à prendre dès le début de l'année 2021 les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la réduction tarifaire.

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 15 juillet 2020 n'a pu tenir compte de la réduction des montants à compenser et il reviendra à cette autorité administrative de procéder à une nouvelle prévision, en 2021, des charges dues au titre de cette même année, tenant compte de la révision à la baisse des charges à compenser au titre de la réduction tarifaire.

De même, le maintien à un niveau inchangé du montant des crédits du programme « *Service public de l'énergie* » de la mission « *Ecologie, développement et mobilité durables* » après l'adoption de l'amendement dont est issu l'article 225 s'explique par l'engagement pris par le Gouvernement de redéployer au sein de cette mission les économies attendues en 2021, au profit d'autres actions, notamment celles de soutien aux énergies électriques renouvelables, à l'injection de biométhane, à la cogénération ou aux consommateurs en situation de précarité énergétique.

La modification des tarifs d'achat de l'électricité photovoltaïque prévus par les arrêtés tarifaires de 2006 et 2010 ne conduira donc pas à une réduction du soutien à la production d'énergies renouvelables mais, au contraire, à en renforcer les effets, dès lors, d'une part, que les contrats d'obligation d'achat ne prendront pas fin, mais verront leur rétribution ramenée à un niveau permettant une rémunération raisonnable des capitaux sur toute la durée du contrat et, d'autre part, que les économies budgétaires qui en résulteront permettront de mobiliser, à due concurrence, des financements publics supplémentaires en faveur du développement des énergies renouvelables.

En deuxième lieu, il résulte de votre jurisprudence que 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 (décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, cons. 4), ce qui implique d'identifier un motif d'intérêt général et une atteinte portée au contrat en rapport avec cet objectif. Le législateur ne saurait davantage, sans motif d'intérêt général suffisant, porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs (décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, cons. 14 ; décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019, paragr. 5).

Les griefs soulevés sur ce terrain par les auteurs des saisines ne pourront toutefois qu'être écartés.

Le Gouvernement entend souligner, en préambule, que les contrats d'achat conclus en application des dispositions de l'article 10 de la loi du 10 février 2000 précitée présentent la spécificité d'être des contrats entièrement administrés, dont la conclusion est prévue par la loi et dont les éléments essentiels sont définis par le pouvoir réglementaire, sans que les parties au contrat ne détiennent la faculté de s'en écarter.

Il sera observé, tout d'abord, que ces contrats sont conclus par les producteurs, sur demande de leur part, avec des acheteurs légalement tenus d'écouler la production qui leur est livrée. Ces « acheteurs obligés », ainsi qu'il est d'usage de les désigner, bénéficient en contrepartie de la garantie d'une compensation par l'Etat de leurs charges, de sorte que la relation contractuelle fait intervenir, en réalité, trois parties.

Il résulte ensuite des dispositions de l'article 5 du décret du 10 mai 2001 précité que ces contrats sont conclus « conformément » à ce décret et à l'arrêté interministériel applicable à la filière photovoltaïque, qui fixe les tarifs d'achat.

C'est d'ailleurs ce constat qui a conduit le Conseil d'Etat statuant au contentieux à juger qu'il découle de l'économie générale des dispositions régissant ce contrat d'achat que les parties à ce contrat ne peuvent contractuellement déroger aux tarifs d'achat fixés par ces arrêtés, EDF ne pouvant ainsi stipuler des conditions tarifaires plus favorables (CE, 22 janvier 2020, n° 418737, aux Tables du Recueil).

Il sera en outre observé que l'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a modifié l'article 10 de la loi du 10 février 2000, par une disposition à caractère interprétatif, à présent codifiée à l'article L. 341-7 du code de l'énergie, aux termes de laquelle les contrats d'achat d'électricité « *sont des contrats administratifs* ».

Enfin, les producteurs visés par la mesure peuvent d'autant moins se prévaloir des effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs que, dès avant l'adoption de l'arrêté tarifaire du 10 juillet 2006, l'article 36 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique avait énoncé une règle nouvelle, applicable à compter du 31 mars 2006, selon laquelle le niveau d'une prime versée aux producteurs ne pouvait conduire « *à ce que la rémunération des capitaux immobilisés dans les installations bénéficiant de ces conditions d'achat excède une rémunération normale des capitaux, compte tenu des risques inhérents à ces activités et de la garantie dont bénéficient ces installations d'écouler l'intégralité de leur production à un tarif déterminé* ». Ces dispositions, modifiées par l'article 104 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et reprises à l'article L. 314-20 du

code de l'énergie, prévoient désormais 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 »*.

En tout état de cause, le législateur a poursuivi, en adoptant les dispositions critiquées, trois motifs d'intérêt général.

D'une part, il a poursuivi un motif financier, en vue de limiter les conséquences de la compensation par l'Etat des surcoûts liés à l'obligation d'achat aux tarifs fixés par les arrêtés des 10 juillet 2006, 12 janvier 2010 et 31 août 2010. Ainsi qu'il a été dit, les économies réalisées seront réaffectées aux actions en faveur du service public de l'énergie et notamment du soutien à la production d'énergie renouvelable.

Il est précisé, sur ce point, que les contrats correspondant à une puissance crête de plus de 250 kilowatts représentent des dépenses publiques de l'ordre de 900 millions d'euros par an, l'économie réalisée en régime de croisière pouvant être estimée à ce stade à près d'un tiers de ce montant et ce chaque année pendant le temps des contrats restant à courir, soit pendant environ 10 ans.

D'autre part, le législateur a entendu remédier à une situation de déséquilibre contractuel manifeste, préoccupation dont au moins deux de vos décisions ont reconnu la légitimité (décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, cons. 24 ; décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, paragr. 17).

Enfin, le législateur a entendu faire respecter l'exigence constitutionnelle de bon emploi des deniers publics qui découle des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, cons. 24). Il n'est en effet pas conforme à cette exigence constitutionnelle que l'Etat maintienne au profit de quelques opérateurs économiques une situation de rente exclusivement permise par la mobilisation de ressources financières publiques.

La circonstance que l'atteinte portée à des contrats légalement conclus et l'atteinte portée aux attentes légitimes des producteurs, à supposer que cette dernière existe, soient justifiées, pour partie, par un motif financier, ne disqualifie pas les autres motifs mis en avant pour adopter la mesure en cause. Ainsi avez-vous considéré, par votre décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, dans un contexte contractuel, comme en l'espèce, qu'en décidant une réduction de loyer de solidarité, *« 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 »* (paragr. 122).

L'atteinte portée aux contrats en cause ne saurait par ailleurs être regardée comme une atteinte disproportionnée.

D'une part, il résulte des termes mêmes de l'article 225 que la réduction du tarif d'achat n'aura pas pour objet ou pour effet de supprimer toute rentabilité de l'exploitation, mais seulement de ramener cette rentabilité à un niveau raisonnable.

A cet égard, en mentionnant une *« rentabilité raisonnable »*, le législateur n'a fait que reprendre à son compte une notion qui figure aujourd'hui à l'article L. 314-4 du code de

l'énergie en ce qui concerne la fixation des tarifs d'achat de l'électricité applicables aux producteurs bénéficiant d'une obligation d'achat<sup>8</sup>. La notion de rentabilité raisonnable, qui existe dans d'autres textes législatifs<sup>9</sup>, ne diffère pas, par ailleurs, de celle que mentionne le point 228 des lignes directrices de la Commission européenne encadrant les aides de l'État à l'énergie et à l'environnement pour la période 2014-2020, selon lequel « *le calcul du montant total des aides devrait engendrer un taux de rendement pour les bénéficiaires pouvant être considéré comme raisonnable* ».

Sur ce point encore, il sera en outre observé que, par votre décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, vous avez considéré que les dispositions de l'article 50 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ayant prévu que les tarifs réglementés applicables aux prestations des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers de tribunal de commerce, des huissiers de justice, des administrateurs judiciaires, des mandataires judiciaires et des notaires sont fixés par un arrêté conjoint des ministres de la justice et de l'économie en fonction des « *coûts pertinents* » du service rendu et afin d'assurer une « *rémunération raisonnable* » au professionnel concerné ne méconnaissent pas l'article 34 de la Constitution ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (cons. 38).

D'autre part et en tout état de cause, le législateur a prévu une clause de sauvegarde pour le cas où l'application du nouveau tarif serait de nature à compromettre la viabilité économique d'un producteur, eu égard notamment à la situation spécifique des producteurs des zones non interconnectées, en permettant de fixer un tarif spécifique ou d'allonger la durée du contrat d'achat. Cette disposition permettra notamment de tenir compte de la situation de producteurs qui ne seraient pas les investisseurs initiaux et qui auraient racheté des installations photovoltaïques.

Dans ces hypothèses, il appartiendra aux ministres chargés de l'énergie et du budget, au vu de la proposition de la Commission de régulation de l'énergie, dans le cadre d'un examen au cas par cas, de fixer par arrêté conjoint un niveau de tarif ou une date différents de ceux qui résulteraient de l'application des arrêtés tarifaires prévus par le premier alinéa de l'article 225 de la loi déferée. L'édiction d'un arrêté individuel en application du deuxième alinéa de l'article 225 ne sera en revanche pas automatique dès lors qu'elle sera subordonnée au respect des conditions fixées par le législateur, notamment à la condition que le producteur 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, dans la stricte mesure nécessaire à la préservation de la viabilité économique de l'exploitation. Une mesure « anti-abus » est par ailleurs prévue pour 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 moins qu'il ne s'agisse de mesures de redressement et de soutien. Enfin, les arrêtés pris sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 225 de la loi déferée, ou le refus de prendre de tels arrêtés, pourront être contestés devant le juge administratif.

En troisième lieu, le législateur a retenu un seuil de puissance crête de 250 kilowatts. Ce seuil, qui conduit à placer dans le champ de la mesure environ 1 060 contrats, soit 0,5% des 235 000 contrats conclus en application de l'un des arrêtés des 10 juillet 2006, 12 janvier 2010 et

---

<sup>8</sup> Selon lequel les tarifs d'achats dans le cadre de l'obligation d'achat d'électricité sont fixés de manière 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, n'excède pas une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation* ».

<sup>9</sup> Article L. 134-5 du code de commerce par exemple.



31 août 2010, n'est pas manifestement inapproprié eu égard à l'objectif qu'il a poursuivi de remédier aux situations de rente résultant de l'application des tarifs prévus par ces arrêtés.

Il sera tout d'abord observé, sur ce point, que les installations d'une puissance crête inférieure ou égale à 250 kilowatts sont pour l'essentiel détenues par des particuliers, alors que les installations de puissance supérieure sont exploitées par des professionnels, qu'il s'agisse de professionnels du secteur de l'énergie, notamment pour les installations de taille industrielle, ou de professionnels d'autres secteurs ayant, par exemple, mis à profit les superficies de toitures importantes dont ils disposent, à l'instar de certaines entreprises logistiques.

Il résulte par ailleurs des études disponibles que les installations de faible puissance n'ont pu bénéficier dans les mêmes proportions que les installations de puissance supérieure de la diminution des coûts d'exploitation des modules photovoltaïques.

Leur taille, souvent modeste, ne leur permet pas de réaliser des économies d'échelle. Une partie de la rentabilité de l'exploitation est par ailleurs captée par d'autres acteurs, notamment par les fournisseurs de panneaux solaires, compte tenu du moindre pouvoir de négociation de ces producteurs. En outre, ces derniers ont parfois engagé des dépenses plus importantes pour assurer une meilleure intégration des panneaux photovoltaïques dans le bâti, en faisant par exemple l'acquisition de tuiles photovoltaïques plus coûteuses.

Les dispositions contestées, en tant qu'elles ont fixé un seuil à 250 kilowatts, ne méconnaissent donc pas le principe d'égalité devant la loi.

En dernier lieu, le législateur ayant lui-même indiqué, avec une précision suffisante, les critères à partir desquels il sera procédé, par le pouvoir réglementaire, à la réduction du tarif d'achat de l'électricité pour les contrats concernés par la mesure, doit être écarté le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi.

## **7. Sur l'article 263**

L'article 263 de la loi adoptée prévoit qu'à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2021, il est institué un dispositif d'accompagnement des associations de taille petite ou moyenne, appelé « groupements de compétences locaux », destiné à faciliter les démarches de ces associations en ce qui concerne leur constitution, leur fonctionnement et leur développement. Un rapport d'évaluation sera remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 septembre 2021.

Dès lors que le dispositif sera coordonné par l'Etat et entraînera, en 2021, des dépenses supplémentaires pour le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, la mesure doit être rattachée au domaine facultatif de la loi de finances de l'année, au titre des dispositions du b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, aux termes desquelles : « *II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : / (...) 7° Peut : / (...) b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année (...)* ».

## **8. Sur l'article 265**

L'article 265 prévoit que dans le délai de six à mois à compter de la promulgation de la loi déferée, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'emploi associatif, les

conséquences de la réduction du nombre d'emplois aidés sur le développement des associations et l'accessibilité des Parcours Emploi Compétences pour les associations.

Vous jugez que, quel que puisse être l'intérêt de la production par le Gouvernement de rapports sur des politiques publiques, seuls peuvent être prévus par une loi de finances, en vertu de la loi organique relative aux lois de finances, des rapports susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, cons. 32 à 36 ; décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, paragr. 138).

Tel est bien le cas en l'espèce.

Le rapport dont la remise est prévue par l'article 265 portera notamment sur les emplois aidés et les Parcours emploi compétences, qui sont deux dispositifs financés par le budget de l'Etat, sur le programme « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ».

Par conséquent, cet article doit être rattaché aux dispositions précitées du e) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des saisines n'est de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi de finances pour 2021. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.