

(Loi de finances pour 2021)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances pour 2021, sous le n° 2020-813 DC, le 17 décembre 2020, par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Serge BABARY, Jean BACCI, Philippe BAS, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, M. Étienne BLANC, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, MM. Gilbert BOUCHET, Jean-Marc BOYER, Mme Valérie BOYER, MM. Laurent BURGOA, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Guillaume CHEVROLLIER, Mme Marta de CIDRAC, MM. Édouard COURTIAL, Pierre CUYPERS, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Annie DELMONT-KOROPOULIS, Patricia DEMAS, Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, Sabine DREXLER, Catherine DUMAS, Françoise DUMONT, M. Laurent DUPLOMB, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Gilbert FAVREAU, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Laurence GARNIER, M. Fabien GENET, Mmes Frédérique GERBAUD, Sylvie GOY-CHAVENT, M. Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Daniel GUERET, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Else JOSEPH, Muriel JOURDA, MM. Roger KAROUTCHI, Christian KLINGER, Marc LAMÉNIE, Mme Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Ronan LE GLEUT, Henri LEROY, Mme Brigitte LHERBIER, M. Gérard LONGUET, Mmes Vivette LOPEZ, Viviane MALET, M. Didier MANDELLI, Mme Marie MERCIER, MM. Alain MILON, Philippe MOUILLER, Mme Laurence MULLER-BRONN, MM. Philippe NACHBAR, Louis-Jean de NICOLAY, Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cyril PELLELAT, Cédric PERRIN, Stéphane PIEDNOIR, Mmes Kristina PLUCHET, Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, Isabelle

RAIMOND-PAVERO, MM. Jean-François RAPIN, Damien REGNARD, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Olivier RIETMANN, Bruno ROJOUAN, Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Mme Elsa SCHALCK, MM. Jean SOL, Laurent SOMON, Mme Anne VENTALON et M. Jean-Pierre VOGEL, sénateurs.

Il a également été saisi, le 18 décembre 2020, par M. Damien ABAD, Mme Emmanuelle ANTHOINE, M. Julien AUBERT, Mme Edith AUDIBERT, M. Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Valérie BEAUVAIS, M. Philippe BENASSAYA, Mmes Anne-Laure BLIN, Sandra BOËLLE, Émilie BONNIVARD, MM. Jean-Yves BONY, Ian BOUCARD, Mme Sylvie BOUCHET BELLECOURT, MM. Bernard BOULEY, Jean-Luc BOURGEOUX, Xavier BRETON, Fabrice BRUN, Gilles CARREZ, Jacques CATTIN, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, François CORNUT-GENTILLE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEFLESSELLES, Rémi DELATTE, Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Éric DIARD, Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR, Mmes Marianne DUBOIS, Virginie DUBY-MULLER, MM. Pierre-Henri DUMONT, Jean-Jacques FERRARA, Nicolas FORISSIER, Claude de GANAY, Jean-Jacques GAULTIER, Mme Annie GENEVAR, MM. Philippe GOSSELIN, Jean-Carles GRELIER, Mme Claire GUION-FIRMIN, MM. Yves HEMEDINGER, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Sébastien HUYGHE, Christian JACOB, Mme Brigitte KUSTER, M. Marc LE FUR, Mmes Constance LE GRIP, Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Emmanuel MAQUET, Olivier MARLEIX, Gérard MENUET, Mme Frédérique MEUNIER, MM. Philippe MEYER, Maxime MINOT, Jérôme NURY, Jean-François PARIGI, Éric PAUGET, Bernard PERRUT, Mmes Bérengère POLETTI, Nathalie PORTE, MM. Aurélien PRADIÉ, Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Robin REDA, Frédéric REISS, Vincent ROLLAND, Antoine SAVIGNAT, Raphaël SCHELLENBERGER, Jean-Marie SERMIER, Mme Nathalie SERRE, MM. Guy TEISSIER, Robert THERRY, Jean-Louis THIÉRIOT, Mmes Laurence TRASTOUR-ISNART, Isabelle VALENTIN, MM. Pierre VATIN, Charles de la VERPILLIÈRE, Arnaud VIALA, Michel VIALAY, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY et Éric WOERTH, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

– le code général des impôts ;

– la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse ;

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

– la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées les 23 et 24 décembre 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2021. Ils contestent certaines dispositions de son article 171 et son article 225. Les députés requérants critiquent également certaines dispositions de ses articles 55 et 147 ainsi que la place de l'article 225. Les sénateurs requérants contestent en outre la place de ses articles 176, 190, 263 et 265.

– Sur certaines dispositions de l'article 55 :

2. Le 9^o du paragraphe I de l'article 55 de la loi déferée modifie l'article 1012 *ter* du code général des impôts qui fixe le régime de la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone par les véhicules de tourisme. Son a instaure un plafonnement de cette taxe en fonction du prix d'acquisition du véhicule.

3. Les députés requérants estiment qu'en établissant ce plafond par référence au prix d'acquisition du véhicule, sans indiquer si ce prix était le prix hors taxe ou toutes taxes comprises, ces dispositions seraient inintelligibles. Ils font également valoir que, dans la mesure où ce prix est

susceptible de varier en fonction des circonstances d'acquisition dudit véhicule, le plafond ne serait pas le même d'un acheteur à l'autre, ce qui entraînerait une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

4. D'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

5. Le C du paragraphe II de l'article 1012 *ter* du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 55, plafonne, à partir du 1^{er} janvier 2022, la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone que doivent acquitter les propriétaires d'un véhicule de tourisme à 50 % de son prix d'acquisition.

6. En visant, sans autre précision, le prix d'acquisition du véhicule, s'agissant d'une taxe acquittée par l'acheteur du bien, le législateur a nécessairement visé le prix toutes taxes comprises, effectivement acquitté par cet acheteur. Le grief tiré de l'inintelligibilité des dispositions contestées ne peut donc qu'être écarté.

7. D'autre part, selon l'article 13 de cette même déclaration : *« 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 »*. 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. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

8. Si le prix d'acquisition d'un même modèle de véhicule peut varier d'un acheteur à l'autre, selon les circonstances de l'achat, il est bien de nature à rendre compte de la capacité contributive de chaque acheteur. En le retenant pour fixer le plafond de la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone, le législateur s'est donc fondé sur un critère objectif et rationnel en

rapport avec l'objet de la loi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

9. Il résulte de tout ce qui précède que le C du paragraphe II de l'article 1012 *ter* du code général des impôts, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 147 :

10. L'article 147 modifie l'article 220 *undecies* du code général des impôts afin d'instituer une réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés de presse.

11. Les députés requérants critiquent le caractère trop restreint de cet avantage fiscal, 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^{er} août 1986 mentionnée ci-dessus. 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 aurait 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 aurait méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale.

12. 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.

13. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 220 *undecies* du code général des impôts permet, sous certaines conditions, 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 du 1^{er} août 1986 et éditant 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 ».

14. En instituant cette réduction d'impôt, le législateur a entendu encourager les investissements dans les entreprises de presse afin de renforcer leurs fonds propres. Il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général. À cette fin, il a accordé le bénéfice de cet avantage fiscal aux sociétés souscrivant directement au capital des entreprises éditrices mentionnées à l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1986. Il en a ainsi exclu celles souscrivant indirectement, par le biais d'autres sociétés, au capital de ces dernières. Ce faisant, il 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.

15. Dès lors, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

16. Par conséquent, les mots « *mentionnées à l'article 2 de la loi n° 86-897 du 1^{er} 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 méconnaissent 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, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 171 :

17. L'article 171 instaure une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme dont le régime est déterminé à l'article 1012 *ter* A du code général des impôts.

18. Les sénateurs et députés requérants estiment que ces dispositions méconnaîtraient les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Au soutien de ces griefs, ils font 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'est 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 soutiennent ensuite que cette taxe, qui peut de

surcroît se cumuler avec la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone, serait confiscatoire. Enfin, ils ajoutent qu'en prévoyant que le tarif de la taxe est celui en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule, ces dispositions entraîneraient une différence de traitement injustifiée en fonction du délai de traitement de la demande d'immatriculation.

19. Les sénateurs requérants soutiennent par ailleurs que, compte tenu du seuil d'imposition, le législateur aurait fait principalement peser la taxe sur les véhicules de fabrication étrangère.

20. Le principe d'égalité devant les charges publiques ne serait pas respecté si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives.

21. Les dispositions contestées prévoient que, à compter du 1^{er} janvier 2022, les véhicules de tourisme font l'objet d'une taxe dont le montant est égal au produit entre un tarif unitaire fixé à dix euros par kilogramme et la fraction de leur masse excédant un seuil de 1 800 kilogrammes. Cette taxe est acquittée par le propriétaire du véhicule lors de sa première immatriculation en France.

22. En premier lieu, il résulte des travaux préparatoires 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.

23. D'une part, si les dispositions contestées exonèrent de cette taxe, quel que soit leur poids, certains véhicules hybrides électriques et les véhicules électriques ou à hydrogène, 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.

24. D'autre part, en prévoyant que le tarif et le seuil applicables pour la détermination du montant de la taxe s'apprécient à la date de première

immatriculation du véhicule, les dispositions contestées n'établissent, en elles-mêmes, aucune distinction injustifiée.

25. Enfin, 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.

26. En second lieu, il ne saurait être utilement soutenu qu'une taxe qui ne porte que sur l'achat de certains véhicules de tourisme par un particulier présente un caractère confiscatoire.

27. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

28. Par conséquent, le premier alinéa et la première phrase du second alinéa du A du paragraphe II et les A et B du paragraphe III de l'article 1012 *ter* A du code général des impôts ainsi que le 2° du paragraphe V du même article, qui ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution. Il en est de même du 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.

– Sur l'article 225 :

29. L'article 225 prévoit la réduction, pour les contrats conclus entre 2006 et 2010, du tarif d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil par des technologies photovoltaïques ou thermodynamiques.

30. En premier lieu, les députés requérants soutiennent que cet article ne relève pas du domaine des lois de finances. À ce titre, ils font valoir, d'une part, que la réduction du prix d'achat contestée ne saurait être regardée comme ayant une incidence directe sur les charges de l'État dès lors que sa mise en œuvre est subordonnée à un arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget, qui seul fixera le nouveau prix d'achat. D'autre part, cette mesure serait également dépourvue d'effet sur les dépenses budgétaires pour l'année à venir puisque le montant compensé par l'État des charges liées au service public de l'énergie, qui inclut le coût d'achat de l'électricité

produite par des installations photovoltaïques ou thermodynamiques, est fixé par la Commission de régulation de l'énergie au plus tard le 15 juillet pour l'année suivante.

31. En deuxième lieu, les sénateurs et députés requérants soutiennent que ces dispositions porteraient 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 saurait 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 dénoncent 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.

32. En troisième lieu, les sénateurs et députés requérants critiquent 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 ne serait 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 ajoutent que le seuil de puissance et la période de souscription retenus ne constitueraient pas des critères objectifs et rationnels au regard de l'objectif de maîtrise budgétaire poursuivi par le législateur. Il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi. Les députés requérants considèrent également que ces dispositions contreviendraient au principe d'égalité devant les charges publiques, dès lors qu'elles feraient supporter aux seules installations d'une puissance supérieure à 250 kilowatts le coût du soutien public à d'autres modes de production d'énergie renouvelable.

33. En dernier lieu, les sénateurs requérants dénoncent l'absence de précision et de clarté suffisantes de l'article 225.

. En ce qui concerne la place de l'article 225 dans la loi de finances :

34. Selon l'article 34 de la Constitution : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous*

les réserves prévues par une loi organique ». Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». La loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus détermine le contenu de la loi de finances. En particulier, le b du 7^o du paragraphe II de son article 34 prévoit que la loi de finances de l'année peut, dans sa seconde partie, comporter « *des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ».

35. En application de l'article 10 de la loi du 10 février 2000 mentionnée ci-dessus, certains opérateurs de distribution d'électricité sont tenus de conclure, si les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite sur le territoire national par les installations qui utilisent des énergies renouvelables. Les surcoûts qui en résultent pour ces opérateurs sont intégralement compensés par l'État au titre des charges imputables aux missions de service public de l'énergie.

36. L'article 225 pose le principe d'une réduction du tarif d'achat de l'électricité produite par certaines installations qui utilisent l'énergie radiative du soleil par voie photovoltaïque ou thermodynamique pour les contrats conclus entre 2006 et 2010 encore en cours d'exécution. Cette réduction diminuera donc le montant de la compensation due par l'État au titre des charges de service public de l'énergie. En outre, elle peut intervenir dès 2021. Sont indifférents à cet égard le fait que la Commission de régulation de l'énergie a fixé, avant le 15 juillet 2020, le montant des charges imputables aux missions de service public de l'énergie pour l'année 2021, lequel n'est que prévisionnel, ainsi que le fait que le niveau et la date de cette réduction doivent être déterminés par un arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget.

37. L'article 225, qui affecte donc directement les dépenses budgétaires de l'année à venir, a donc sa place dans une loi de finances.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit au maintien des conventions légalement conclues :

38. 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. 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.

39. Les contrats conclus entre 2006 et 2010 l'ont été en considération des tarifs prévus par les arrêtés pris à cet effet. Or les dispositions contestées réduisent ces tarifs, alors que ces contrats sont encore en cours. Elles portent donc atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues.

40. En premier lieu, 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. 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. Ce faisant, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général.

41. En second lieu, d'une part, 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. En effet, 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. D'autre part, 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.

42. Dès lors, compte tenu du motif d'intérêt général poursuivi et des garanties légales qui précèdent, l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des conventions légalement conclues n'est pas disproportionnée.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

43. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». 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.

44. Les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre les installations d'une puissance supérieure à 250 kilowatts, auxquelles s'applique la réduction tarifaire, et celles dont la puissance est inférieure ou égale à ce seuil, qui n'y sont pas soumises.

45. Toutefois, comme énoncé au paragraphe 40, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu mettre un terme aux effets d'aubaine excessifs résultant de l'application des tarifs prévus par les arrêtés adoptés entre 2006 et 2010. Or, 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. Dès lors, ils sont placés, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente des autres producteurs. Par ailleurs, la différence de traitement contestée est en rapport direct avec l'objet de la loi.

46. Il résulte de tout ce qui précède que l'article 225, qui ne méconnaît 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, ni aucune autre exigence constitutionnelle, doit être déclaré conforme à la Constitution.

– Sur les dispositions dont la place dans la loi de finances est contestée :

47. Les sénateurs requérants soutiennent que les articles 176, 190, 263 et 265 ne relèvent pas du domaine des lois de finances.

48. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1^{er} août 2001. Dans ce cas,

le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

49. Le e du 7^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que la loi de finances peut, dans sa seconde partie, comporter « *toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

50. L'article 190 prévoit que le bureau de chaque assemblée détermine les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle les dépenses qui ont été engagées au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat, supprimée par la loi du 15 septembre 2017 mentionnée ci-dessus, dans les quatre années suivant l'engagement de ces dépenses. Cet article vise donc à renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des dotations budgétaires prévues pour l'Assemblée nationale et le Sénat au titre de la mission « *Pouvoirs publics* ».

51. L'article 265 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'emploi associatif, les conséquences de la réduction du nombre d'emplois aidés sur le développement des associations et l'accessibilité des parcours emplois compétences pour les associations. Ce rapport vise l'impact de dispositifs d'accès à l'emploi partiellement financés par le budget de l'État. Il est donc de nature à contribuer à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

52. Les articles 190 et 265 ont donc leur place dans une loi de finances.

53. En revanche, l'article 176 autorise les agents du ministère de l'environnement chargés de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée et ceux de la direction générale des douanes et des droits indirects à échanger les 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. Ces dispositions ne sont pas relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, mais à l'exploitation à d'autres fins de certaines données, le cas échéant collectées à l'occasion de ce recouvrement.

54. L'article 263 autorise, à titre expérimental, la mise en place d'un dispositif local d'accompagnement des associations, pour faciliter leurs

démarches administratives. Ces dispositions, qui ne précisent pas l'autorité nationale ou locale responsable de cette mise en place ni même les conditions de son financement n'affectent pas directement les dépenses budgétaires de l'année.

55. Les articles 176 et 263 ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Ils n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Ils n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Ils ne sont pas relatifs au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, ils ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi de finances :

56. L'article 163 renvoie à un décret la fixation des conditions d'habilitation des agents des douanes chargés de rechercher et de constater les infractions en matière de tabac. Ces dispositions, qui confèrent à ces agents une compétence générale, non limitée aux seules infractions à caractère fiscal, ne relèvent pas, principalement, des modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

57. Le paragraphe I de l'article 165 procède à une réforme complète des règles de francisation et de navigation des navires. Ces dispositions ne peuvent être, compte tenu de leur ampleur, considérées comme l'accessoire des modifications relatives aux règles de recouvrement de ce droit opérées par le paragraphe II du même article.

58. L'article 177 étend le droit de visite domiciliaire des douanes aux contrôles en matière d'assistance mutuelle entre États membres de l'Union européenne. Cette extension, qui porte sur des procédures dans lesquelles sont en cause non les impositions nationales, mais celles d'autres États membres, n'est pas susceptible non plus d'affecter directement les dépenses budgétaires de l'année.

59. L'article 243 prévoit de déroger au principe de séparation de la conception et de la réalisation des travaux pour des opérations de

rénovation énergétique financées par la mission « *Plan de relance* ». Cette dérogation, qui ne remet pas en cause le principe du financement par cette mission des opérations en cause, n'affecte pas directement les dépenses budgétaires de l'année.

60. L'article 269 étend les possibilités pour les opérateurs de compétences de collecter des contributions supplémentaires des entreprises en faveur de la formation professionnelle. Cet article, qui porte sur des contributions volontaires et non des impositions de toute nature, n'affecte pas non plus directement les dépenses budgétaires de l'année.

61. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires. Il en va de même, par voie de conséquence, des autres paragraphes de l'article 165.

– Sur les autres dispositions :

62. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2021 :

- les articles 176 et 263 ;
- les articles 163, 165, 177, 243 et 269.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- le C du paragraphe II de l'article 1012 *ter* du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 55 de la loi de finances pour 2021 ;
- les mots « *mentionnées à l'article 2 de la loi n° 86-897 du 1^{er} 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, dans sa rédaction résultant de l'article 147 de la loi déferée ;
- le premier alinéa et la première phrase du second alinéa du A du paragraphe II et les A et B du paragraphe III de l'article 1012 *ter* A du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 171 de la loi déferée ainsi que le 2° du paragraphe V du même article 1012 *ter* A ;
- 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 ;
- l'article 225 de la loi déferée.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 décembre 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 28 décembre 2020.