

Décision n° 2010-97 QPC du 4 février 2011

Société LAVAL DISTRIBUTION

La Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel, le 7 décembre 2010, par un arrêt du même jour (chambre commerciale, n° 1259), une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société LAVAL DISTRIBUTION portant sur l'article L. 2333-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME). Cet article est relatif au régime de la taxe communale sur l'électricité dans les communes ayant passé, avant décembre 1984, des conventions particulières avec des entreprises fournies en courant à moyenne ou haute tension.

Dans sa décision n° 2010-97 QPC du 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Instituée par une loi du 13 août 1926¹, la fiscalité locale sur l'énergie électrique a fait l'objet de plusieurs aménagements par la suite.

La taxe sur l'électricité a été réformée en profondeur en 1984, afin d'opérer une harmonisation entre le système de taxation des consommations d'électricité et le nouveau système de tarification mis en œuvre par Électricité de France au cours de l'année 1985 et fondé, non plus sur les tensions de desserte, mais sur la puissance, afin de mieux refléter le coût de production de l'électricité.

Le régime mis en place en 1985 résulte des articles 23 à 25 de la loi de finances rectificative pour 1984² qui ont modifié l'assiette de la taxe départementale et communale sur l'électricité en substituant au critère précédemment retenu de la tension celui de la puissance souscrite en kilovoltampères (kVA).

¹ Loi du 13 août 1926 portant création, au profit des communes et des départements, de la taxe sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité.

² Loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984 portant loi de finances rectificative pour 1984.

Ces dispositions ont dans un premier temps été codifiées aux articles L. 233-1 à L. 233-4³ du code des communes, puis aux articles L. 2333-2 à L. 2333-5 du CGCT à partir de 1996⁴.

Le dispositif initial a été modifié à plusieurs reprises :

– en 1986⁵ pour permettre aux communes qui bénéficiaient avant le 30 décembre 1984 de la possibilité de dépasser le taux de 8 % de majorer ce taux pour obtenir des ressources équivalentes à celles que leur procurait, avant le 27 décembre 1969, la taxe sur l'électricité et les surtaxes ou majorations de tarifs ;

– en 2003 pour adapter la taxe locale sur les fournitures d'électricité à l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité pour tous les professionnels à partir du 1er juillet 2004⁶. En l'absence de réforme, et à taux inchangé, les recettes de la taxe locale sur les fournitures d'électricité auraient pu être réduites de moitié⁷. Le législateur a donc étendu l'assiette de la taxe sur la totalité de la facture d'électricité (fourniture et acheminement) au-delà de la seule fourniture ;

– en 2006 pour adapter la taxe locale sur les fournitures d'électricité à l'ouverture complète du marché de l'électricité (extension de la concurrence au marché des particuliers) à partir du 1er juillet 2007⁸.

En 2010, la France a été contrainte par la Commission européenne de modifier en profondeur la taxe sur l'électricité, le régime de 1984 modifié n'étant pas compatible avec le droit de l'Union européenne. La QPC ne portait pas sur ce nouveau dispositif mais sur le régime antérieur.

La taxe, dans son régime antérieur à la réforme de 2010, repose sur une assiette qui est constituée d'un pourcentage du montant total hors taxe des factures acquittées par le consommateur final. Ce taux est fixé à 80 % du montant total lorsque l'électricité est livrée sous une puissance souscrite inférieure à 36 kVA et de 30 % de ce montant pour l'électricité souscrite à une puissance comprise

³ Dispositions complétées par le décret n° 86-143 du 27 janvier 1986 pris pour l'application des articles 23 à 25 de la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984 portant loi de finances rectificative pour 1984.

⁴ Article 12 de la loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article 30 de la loi n° 86-1318 du 30 décembre 1986 de finances rectificative pour 1986.

⁶ Article 47 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

⁷ Philippe Marini, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003, adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, session ordinaire de 2003-2004, n° 112, 11 décembre 2003, p. 251.

⁸ Article 34 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

entre 36 kVA et 250 kVA. Sont ainsi exonérés de la taxe les utilisateurs bénéficiant d'une puissance supérieure à 250 kVA.

En exonérant, à partir de 1985, de la taxe sur l'électricité ces utilisateurs, le législateur a souhaité d'une part, « *favoriser le développement des usages industriels de l'électricité* » et, d'autre part, « *mettre un terme définitif aux difficultés suscitées par la détermination conventionnelle et forfaitaire des consommations taxables des abonnés alimentés en haute et moyenne tension, dans le régime antérieur* »⁹.

L'article L. 2333-5 du CGCT a toutefois institué une exception à cette exonération. En effet, les entreprises livrées sous une puissance souscrite supérieure à 250 kVA qui ont conclu, avant le 5 décembre 1984, une convention avec une collectivité bénéficiaire de la taxe sur l'électricité, restaient soumises à l'ancien régime et devaient donc acquitter cette taxe.

Introduite en première lecture de l'examen de la loi de finances rectificative pour 1984 par l'Assemblée nationale, cette disposition avait pour objectif « *de maintenir une imposition pour les entreprises (alors) livrées en haute tension ou moyenne tension et acquittant la taxe en vertu d'une convention signée avant le 5 décembre 1984. À cet effet, l'Assemblée nationale a prévu que la convention restait en vigueur dès lors que la puissance souscrite était supérieure à 250 kVA* »¹⁰.

Cette mesure visait à limiter au maximum les pertes de recettes que pourraient enregistrer les collectivités locales accueillant sur leur territoire des entreprises.

L'auteur de l'amendement souhaitait ainsi « *préserver les avantages acquis* »¹¹ des collectivités locales ayant instauré la taxe sur l'électricité en leur garantissant les recettes perçues précédemment sur les entreprises ayant souscrit une puissance supérieure à 250 kVA avant le 5 décembre 1984, date d'adoption de cet amendement.

Cette motivation a été confirmée par la suite : le législateur a « *manifesté son désir de préserver les recettes existantes des collectivités territoriales durant une période de transition dont le terme surviendrait automatiquement avec la disparition des conventions signées avant cette date* » et exprimé « *sa volonté de*

⁹ Réponse ministérielle à la question n° 27542 du 26 décembre 1985, *Journal officiel Débats Sénat*, 30 janvier 1986, p. 179.

¹⁰ Maurice Blin, *Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de finances rectificative pour 1984*, Sénat, session ordinaire de 1984-1985, n° 153.

¹¹ Troisième séance du 5 décembre 1984, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 6 décembre 1984, p. 6739.

parvenir, le plus rapidement possible, à une assiette unifiée de la taxe locale et départementale sur l'électricité »¹².

Cependant, dès 1984, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat avait insisté sur le fait que ce dispositif s'exposait à trois critiques, dont celle d'introduire « *une discrimination entre les gros utilisateurs professionnels, dans la mesure où seuls, ceux ayant signé une convention avant le 5 décembre 1984 seront soumis à la taxe »¹³.*

II. – La non-conformité à la Constitution

La société requérante faisait grief à l'article L. 2333-5 du CGCT de porter atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En particulier, elle soutenait que la distinction opérée par cet article conduisait à une rupture d'égalité caractérisée entre les entreprises utilisatrices d'électricité livrée sous une puissance supérieure à 250 kVA selon qu'elles étaient signataires ou non d'une convention conclue avant le 5 décembre 1984 avec une collectivité bénéficiaire de la taxe sur l'électricité.

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel considère qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration de 1789, il appartient au législateur, conformément à l'article 34 de la Constitution, de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables et de 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 (décisions n^{os} 2010-11 QPC¹⁴, 2010-16 QPC¹⁵, 2010-24 QPC¹⁶, 2010-52 QPC¹⁷, 2010-70 QPC¹⁸ et 2010-88 QPC¹⁹).

Qu'en est-il en l'espèce ?

¹² Réponse ministérielle précitée.

¹³ Maurice Blin, rapport précité.

¹⁴ Décision n^o 2010-11 QPC du 9 juillet 2010, *Mme Virginie M. (Pension militaire d'invalidité)*, cons. 4.

¹⁵ Décision n^o 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, *M. Philippe E. (Organismes de gestion agréés)*, cons. 4.

¹⁶ Décision n^o 2010-24 QPC du 6 août 2010, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres (Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral)*, cons. 6.

¹⁷ Décision n^o 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau (Imposition due par une société agricole)*, cons. 7.

¹⁸ Décision n^o 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, *M. Pierre-Yves M. (Lutte contre l'évasion fiscale)*, cons. 3.

¹⁹ Décision n^o 2010-88 QPC du 21 janvier 2011, *M. Danièle B. (Évaluation du train de vie)*, cons. 5.

En adoptant l'article L. 2333-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi du 7 décembre 2010, le législateur a souhaité, pour favoriser le développement des usages industriels de l'électricité et mettre un terme aux difficultés suscitées par la détermination conventionnelle et forfaitaire des consommations taxables des abonnés alimentés en haute et moyenne tension, que soient exonérés de la taxe sur les fournitures d'électricité sous faible ou moyenne puissance les consommateurs finaux disposant d'une puissance supérieure à 250 kVA.

Cependant, les dispositions contestées privent de cette exonération les entreprises qui disposent d'une puissance souscrite supérieure à 250 kVA lorsqu'elles ont conclu avec une commune une convention de fourniture d'électricité avant le 5 décembre 1984.

En d'autres termes, le régime d'exception prévu à l'article L. 2333-5 du CGCT a pour conséquence de soumettre à des règles différentes des contribuables qui sont placés dans une situation identique au regard des conditions de fourniture d'énergie puisqu'ils reçoivent tous un courant électrique d'une puissance supérieure à 250 kVA.

En effet, la seule différence résulte du fait d'avoir conclu ou non une convention avec la collectivité locale avant le 5 décembre 1984, date elle-même fixée par la loi de finances rectificative pour 1984 réformant la taxe sur l'électricité. Autrement dit, des entreprises exerçant la même activité, et étant donc en concurrence les unes avec les autres, seront imposées plus lourdement si elles ont conclu cette convention avant le 5 décembre 1984, étant précisé que la signature de la convention avant cette date ne leur procure en elle-même aucun avantage supplémentaire par rapport aux autres entreprises.

Ayant constaté l'existence d'une différence de situations entre les contribuables, il appartenait au Conseil constitutionnel d'examiner si celle-ci reposait sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis par le législateur.

En l'espèce, il ressortait des travaux parlementaires que l'exemption de l'exonération de la taxe sur l'électricité a eu en 1984 une finalité exclusivement financière (garantir les ressources financières des collectivités locales), l'objectif étant « *de préserver les recettes existantes des collectivités territoriales durant une période de transition dont le terme surviendrait automatiquement avec la disparition des conventions signées avant cette date* »²⁰. La loi de 1984, quant à elle, poursuivait l'objectif de favoriser la diffusion de l'énergie électrique²¹.

²⁰ Réponse ministérielle précitée.

²¹ Troisième séance du 5 décembre 1984, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 6 décembre 1984..

En outre, dès lors qu'il était prévu que la différence de situation résultant de cette mesure avait vocation à s'éteindre progressivement, il apparaissait difficile de trouver un motif pouvant justifier son maintien vingt-six ans après la réforme de 1984.

Le Conseil constitutionnel a donc considéré que la différence de traitement instituée entre les entreprises étant fournies en courant sous une puissance supérieure à 250 kVA selon qu'elles sont ou ne sont pas signataires d'une telle convention ne reposait pas sur des critères objectifs et rationnels définis en fonction des buts que le législateur s'est assignés.

Ayant jugé que cette différence était constitutive d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article L. 2333-5 du CGCT, dans sa rédaction antérieure à la loi du 7 décembre 2010.

Le Conseil constitutionnel a précisé que la déclaration d'inconstitutionnalité pourrait être invoquée dans les instances en cours à la date de publication de sa décision et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles.