# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 17 juillet 2014 (Belgique). RG 106/2014

* Date : 17-07-2014
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20140717-1
* Role number : 106/2014

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet des recours et procédure
a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 juin 2013 et parvenue au greffe le 13 juin 2013, un recours en annulation partielle (à titre principal, les articles 3, 4, 5, 1° et 2°, et 6 à 8, et, à titre subsidiaire, les articles 3, 2°, 4, 2°, 5, 2° partim, 6, 7 et 8 partim) de la loi du 27 décembre 2012 « portant modifications de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales » (publiée au Moniteur belge du 28 décembre 2012, quatrième édition) a été introduit par la SA « Electrabel », assistée et représentée par Me F. Lefèvre, Me L. Swartenbroux et Me X. Taton, avocats au barreau de Bruxelles.
b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 27 juin 2013 et parvenues au greffe le 1er juillet 2013, des recours en annulation partielle (les articles 2 à 8, à l'exception de l'article 5, 3°) de la loi du 27 décembre 2012 précitée ont été introduits respectivement par la SA « EDF Luminus » et par la SA « EDF Belgium », assistées et représentées par Me B. Martens et Me M. Bourgys, avocats au barreau de Bruxelles.
Ces affaires, inscrites sous les numéros 5663, 5685 et 5686 du rôle de la Cour, ont été jointes.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1.1. Le recours dans l'affaire n° 5663 vise les articles 3, 4, 5, 1° et 2°, et 6 à 8 de la loi du 27 décembre 2012 « portant modifications de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales ». Les recours dans les affaires nos 5685 et 5686 portent sur les articles 2 à 8, à l'exception de l'article 5, 3°, de la même loi.
B.1.2. Les articles 2 à 8 de la loi du 27 décembre 2012 précitée disposent :
« Art. 2. L'article 2 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales, modifié par la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, est complété par un nouveau point 9° rédigé comme suit :
' 9° " dernière année civile écoulée " : l'année civile précédant celle dont le millésime identifie la contribution de répartition de base et la contribution de répartition complémentaire visées à l'article 14, § 8. '.
Art. 3. Dans l'article 11, § 5, de la même loi, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008, les modifications suivantes sont apportées :
1° les mots ' contribution de répartition ' sont remplacés par les mots ' contribution de répartition de base ';
2° les mots ' ainsi que d'une contribution de répartition complémentaire visée à l'article 14, § 8, à charge des mêmes redevables ' sont insérés entre les mots ' à charge des exploitants nucléaires visés à l'article 2, 5°, et des sociétés visées à l'article 24, § 1er ' et les mots ', et cela dans le cadre d'une obligation de service public '.
Art. 4. Dans l'article 13 de la même loi, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008 et modifié par la loi-programme du 23 décembre 2009, les modifications suivantes sont apportées :
1° à l'alinéa 2, les mots ' de base ' sont insérés entre les mots ' contribution de répartition ' et les mots ' visée à l'article 14, § 8, ';
2° cet article est complété par un alinéa, rédigé comme suit :
' La société de provisionnement nucléaire est également chargée, dans le cadre d'une obligation de service public, d'avancer à l'Etat la contribution de répartition complémentaire visée à l'article 14, § 8, selon les modalités visées par cette disposition et les réductions prévues à l'article 14, § 11. Les alinéas 3 et 4 s'appliquent à cette obligation de la société de provisionnement nucléaire. '.
Art. 5. Dans l'article 14, § 8, de la même loi inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008 et modifié par la loi-programme du 23 décembre 2009, par la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses ainsi que par la loi du 8 janvier 2012 portant des dispositions diverses en matière d'énergie et développement durable, les modifications suivantes sont apportées :
1° un alinéa, rédigé comme suit, est inséré entre les alinéas 6 et 7 :
' Pour l'année 2012, le montant global de la contribution de répartition de base est fixé à 250 millions d'euros. Ce montant sera affecté au budget des Voies et Moyens. ';
2° deux alinéas, rédigés comme suit, sont insérés entre les alinéas 12 et 13 :
' Pour l'année 2012, la société de provisionnement nucléaire transfère la contribution de répartition de base visée à l'alinéa 7, et la contribution de répartition complémentaire visée à l'alinéa 8, selon les mêmes modalités que celles prévues à l'alinéa 11 et au plus tard le 31 décembre 2012. En dérogation aux dispositions de l'alinéa 11, la contribution de répartition de base visée à l'alinéa 7 et la contribution de répartition complémentaire visée à l'alinéa 8, sont transférées sur le compte bancaire 679-2003169-22 à l'attention du SPF Finances.
Par dérogation à l'alinéa 10, pour l'année 2012, le montant de la contribution de répartition de base individuelle et de la contribution de répartition complémentaire individuelle doit être payé par les exploitants nucléaires visés à l'article 2, 5°, et toute autre société visée à l'article 24, § 1er, à la société de provisionnement nucléaire au plus tard pour le 31 janvier 2013. '.
3° le § 8 est complété par un alinéa rédigé comme suit :
' Pour l'application de l'article 49 du CIR/92, la déduction de la contribution de répartition pour l'année 2011 s'opère sur les revenus imposables de la période imposable 2011. '.
Art. 6. Dans l'article 14, § 8, de la même loi, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008 et modifié par la loi-programme du 23 décembre 2009, par la loi portant des dispositions diverses du 29 décembre 2010 ainsi que par la loi du 8 janvier 2012 portant des dispositions diverses en matière d'énergie et développement durable, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre le nouvel alinéa 7, inséré par l'article 5, 1°, et l'ancien alinéa 7 qui devient l'alinéa 9 :
' Le montant global de la contribution de répartition complémentaire est fixé pour l'année 2012 à 350 millions d'euros. Sur ce montant, une réduction dégressive est appliquée, comme précisée au § 11, lequel détermine également les autres règles relatives à la perception. Le montant net ainsi perçu sera affecté au budget des Voies et Moyens. '
Art. 7. L'article 14 de la même loi, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008 et modifié par la loi-programme du 23 décembre 2009, par la loi portant des dispositions diverses du 29 décembre 2010 ainsi que par la loi du 8 janvier 2012 portant des dispositions diverses en matière d'énergie et développement durable est complété par le paragraphe 11 rédigé comme suit :
' § 11. Afin de tenir compte de la faculté contributive et des risques liés à la taille du parc de production de chacun des redevables de la contribution de répartition complémentaire instaurée par le § 8, une réduction dégressive du montant de cette contribution complémentaire est accordée au redevable.
La réduction dégressive de la contribution de répartition complémentaire accordée au redevable visé à l'alinéa 1er - sous forme de crédit de contribution - est accordée par tranches cumulables comme suit :
- sur la tranche située entre 0 et 5 % de la quote-part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires, la réduction est de 40 %;
- sur la tranche située entre 5 et 10 % de la quote-part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires, la réduction est de 35 %;
- sur la tranche située entre 10 et 20 % de la quote-part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires, la réduction est de 30 %;
- sur la tranche située entre 20 et 30 % de la quote-part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires, la réduction est de 20 %;
Ces réductions sont personnelles et ne sont pas reportables sur les autres redevables.
Pour le surplus, les modalités de calcul et de paiement du montant de la contribution de répartition des exploitants nucléaires visés à l'article 2, 5°, et des sociétés visées à l'article 24, § 1er, prévues par le § 8, alinéas 9, 15 et 16, sont également applicables à la contribution de répartition complémentaire visée par les §§ 8 et 11. Le § 8, alinéas 9, 17 et 18, et les §§ 9 et 10 s'appliquent à la contribution de répartition complémentaire instaurée par le § 8, modulée selon les modalités visées au § 11. '.
Art. 8. A l'article 22bis, § 1er, alinéa 1er, de la même loi, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008 et modifié par la loi-programme du 23 décembre 2009, par la loi portant des dispositions diverses du 29 décembre 2010 ainsi que par la loi du 8 janvier 2012 portant des dispositions diverses en matière d'énergie et de développement durable, les mots ' alinéas 1er à 8 ' sont remplacés par les mots ' alinéas 1er à 10 ainsi que de l'article 14, § 11 ' ».
B.2.1. La loi attaquée établit pour l'année 2012 une contribution de répartition, à charge des exploitants nucléaires visés à l'article 2, 5°, de la loi du 11 avril 2003 précitée et des sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires visées par l'article 24, § 1er, de cette même loi. Trois sociétés sont redevables de cette contribution de répartition pour l'année 2012; il s'agit des trois sociétés requérantes. La part de la contribution de répartition due par chacun des redevables est calculée au prorata de leurs quotes-parts dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires de la dernière année civile écoulée, soit la production de 2011.
Une contribution de répartition d'un montant de 250 millions d'euros a été acquittée par les mêmes contribuables en 2008, 2009, 2010 et 2011, en vertu, respectivement, de la loi-programme du 22 décembre 2008, de la loi-programme du 23 décembre 2009, de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses et de la loi du 8 janvier 2012 portant des dispositions diverses en matière d'énergie et de développement durable. Par l'arrêt n° 32/2010 du 30 mars 2010, la Cour a rejeté les recours en annulation des articles 60 à 66 de la loi-programme du 22 décembre 2008 instaurant la première contribution de répartition. Les dispositions des lois précitées instaurant les contributions de répartition pour les années 2009 à 2011 n'ont pas fait l'objet de recours en annulation devant la Cour.
B.2.2. Les dispositions attaquées prévoient que la contribution de répartition pour l'année 2012 présente deux composantes : une contribution de répartition de base, d'un montant de 250 millions d'euros, et une contribution de répartition complémentaire, d'un montant de 350 millions d'euros. Un dégrèvement dégressif par tranches du montant de la contribution de répartition complémentaire est prévu, de sorte que son montant est, en pratique, ramené à environ 300 millions d'euros.
B.3.1. L'exposé des motifs relatif à la loi attaquée indique :
« Le présent projet de loi vise à conférer à l'Etat les moyens de sa politique énergétique pour répondre aux exigences et objectifs européens ainsi que pour renforcer la cohésion sociale énergétique qui s'est considérablement dégradée par l'effet combiné de la crise et de la hausse des prix de l'énergie. De plus, la présente contribution vise à assurer la transition de la société belge vers les énergies d'avenir moins émettrices de CO2 et largement basées sur les sources d'énergie renouvelables, à l'image de la politique actuellement mise en oeuvre en Allemagne » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2557/001, p. 3).
B.3.2. L'article 14, § 8, alinéa 2, de la loi du 11 avril 2003 précitée, non modifié par la loi attaquée, indique que les objectifs poursuivis par le législateur au moyen de la contribution de répartition sont les suivants : « financer la politique énergétique du pays et les mesures adoptées par le Gouvernement et destinées à couvrir les dépenses rendues nécessaires pour intervenir en faveur des investissements sur le marché de la production d'électricité, [...] couvrir des dépenses et investissements en matière d'énergie nucléaire, [...] renforcer la sécurité d'approvisionnement, [...] lutter contre la hausse des prix énergétiques et enfin [...] améliorer la concurrence sur le marché énergétique dans l'intérêt des consommateurs et de l'industrie ».
B.3.3. Afin de rencontrer ces objectifs, le législateur entend « capter la rente nucléaire de la filière nucléaire au cours de l'année 2012 » par l'instauration d'une contribution de répartition de base et d'une contribution de répartition complémentaire (ibid., p. 3), dès lors qu'il a constaté que « les ressources perçues grâce aux contributions de répartition ' de base ' instaurées » pour les années 2008 à 2012 étaient « insuffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins de la politique socio-économique énergétique et pour capter adéquatement la rente permettant ainsi de restaurer un climat concurrentiel adéquat entre les acteurs du marché » (ibid., p. 25).
B.3.4. Au sujet de la « rente nucléaire », il est précisé dans l'exposé des motifs :
« Au-delà de la simple détermination du montant de la rente nucléaire, une attention particulière doit être portée à la notion même de rente nucléaire. A cet égard, il convient de distinguer clairement la notion de rente ou de surprofits, de la notion de bénéfices. Ainsi, le concept de surprofit ou rente s'applique à l'activité de l'entreprise qui rapporte plus que ce qui est nécessaire pour assurer la continuité de cette activité.
Le retrait du surprofit ne signifie donc pas que les producteurs nucléaires ne peuvent plus faire de bénéfices sur les activités nucléaires. Au contraire, l'objectif de la mesure des pouvoirs publics consiste à éliminer au maximum le surprofit, et uniquement le surprofit. La rentabilité et la continuité des activités des redevables ne peuvent être menacées.
Concrètement, ceci signifie que le bénéfice réalisé avec les activités nucléaires est qualifié pour partie de rémunération équitable et pour l'autre de surprofit. L'objectif n'est donc pas de capter les profits de l'exploitation, mais bien de capter la dite ' rente nucléaire ', à savoir les surprofits réalisés, sans affecter pour autant les bénéfices raisonnables réalisés.
Le législateur capte la rente nucléaire tout en permettant que les contributions de répartition nucléaire de base et complémentaire soient considérées comme des charges fiscalement déductibles. Il y a donc lieu de relativiser l'impact de ces contributions de répartition pour l'évaluer en montant ' net '.
Il est donc nécessaire de bien distinguer la rémunération équitable des acteurs du nucléaire de la rente, laquelle est un excédent sur lequel les pouvoirs publics ont la faculté de prélever une contribution dont il est question dans le présent projet de loi » (ibid., pp. 31-32).
Quant au moyen pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination considéré isolément
B.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 5663 est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Dans les deux premières branches de ce moyen, la partie requérante soutient que la contribution de répartition, considérée en ses composantes de base et complémentaire, crée une discrimination entre les redevables de cette contribution et tous les autres contribuables belges ainsi qu'entre les redevables et les autres acteurs du secteur de l'énergie en Belgique. Dans la troisième branche de ce moyen, la partie requérante soutient que la contribution de répartition crée une discrimination entre les exploitants nucléaires.
B.5. Les dispositions fiscales attaquées poursuivent essentiellement un objectif budgétaire, lié à la mise en oeuvre de la politique énergétique du Gouvernement. Lorsque, dans une telle matière, le législateur fait le choix d'imposer une contribution à certaines catégories de personnes, sa démarche s'inscrit donc dans l'ensemble de sa politique en matière économique, fiscale et énergétique.
La Cour ne pourrait censurer les différences de traitement qui découlent des choix que le législateur a faits que si ceux-ci étaient manifestement dépourvus de justification raisonnable.
B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur considère que les exploitants nucléaires et les sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires ont bénéficié dans le passé et bénéficient toujours actuellement d'une situation avantageuse parmi les producteurs d'électricité et les acteurs du secteur énergétique. Cette situation avantageuse « résulte de la différence entre des coûts de production assez bas et des prix de marché qui sont élevés », ainsi que du fait que « ces exploitants et sociétés ont également bénéficié d'un amortissement ' accéléré ' des centrales nucléaires » (ibid., pp. 3-5).
Cette situation privilégiée est documentée par plusieurs études réalisées à la demande du Gouvernement, notamment, d'une part, par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz et, d'autre part, par la Banque nationale de Belgique. Bien que ces deux études divergent quant au mode de calcul à utiliser pour chiffrer l'avantage dont bénéficient les sociétés concernées et quant au montant de la rente nucléaire qui en résulte, elles s'accordent sur l'existence de profits considérables bénéficiant aux exploitants et sociétés visés par la contribution attaquée.
B.6.2. Il ressort aussi des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur entend également, par la contribution de répartition, « répondre aux dysfonctionnements du marché de l'énergie en matière de sécurité d'approvisionnement, de dépenses et investissements en matière d'énergie nucléaire, de renforcement de la concurrence dans le cadre du marché intérieur européen, de cohésion sociale et de moyens de la politique énergétique du pays », dysfonctionnements dont il a constaté qu'ils « n'ont cessé de s'aggraver au cours de l'année 2012 » (ibid., p. 10).
B.7. Les mesures fiscales peuvent poursuivre à la fois un objectif budgétaire général et des objectifs plus particuliers, liés à certaines politiques que le législateur entend mettre en oeuvre. Il ne résulte pas du fait que le législateur poursuit un objectif budgétaire d'intérêt général qu'il ne pourrait pas distinguer certaines catégories de contribuables qui se trouvent dans une situation spécifique au regard tant de l'objet de la mesure que des objectifs particuliers qu'elle poursuit également.
Enfin, la circonstance que le produit de la contribution de répartition est versé au budget général des voies et moyens ne prive pas le législateur de la faculté de désigner les redevables de cette contribution en utilisant un critère de distinction pertinent par rapport aux divers objectifs qu'il poursuit.
B.8. Il découle des considérations citées en B.6 que le législateur a pu considérer que les exploitants nucléaires et les autres sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires se trouvent dans une situation différente de celle des personnes auxquelles la partie requérante se compare, qu'il s'agisse de l'ensemble des sociétés contribuables en Belgique ou des sociétés actives dans le domaine de la production et de la fourniture d'énergie.
B.9. Dans la troisième branche de ce moyen, la partie requérante dénonce une discrimination entre elle-même et les autres exploitants nucléaires en ce que le dégrèvement dégressif qui concerne la contribution de répartition complémentaire ne profiterait qu'aux deux autres contribuables et lui porterait en revanche préjudice.
B.10.1. La contribution de répartition complémentaire est modalisée en fonction des risques liés à la taille du parc de production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires des redevables. Le législateur a ainsi voulu « tenir compte, d'une part, de l'effet d'échelle dont profitent les redevables ayant une part ou une quote-part importante dans la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires et, d'autre part, de l'importance des coûts fixes du secteur de la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires, lesquels constituent la part la plus importante des coûts totaux de fonctionnement » (ibid., p. 34).
B.10.2. Le dégrèvement progressif par tranches bénéficie à l'ensemble des redevables de la contribution de répartition. La réduction est accordée à chaque exploitant nucléaire et à chaque société ayant une quote-part dans la production et est appliquée sur les quatre premières tranches, qui représentent ensemble de 0 à 30 % de la production. Sur les parts de production se situant au-delà de 30 %, il n'y a pas de réduction. Il en résulte que les redevables ayant une part dans la production totale d'électricité par fission de combustibles nucléaires plus élevée que 30 % ne bénéficient d'une réduction que sur les premiers 30 % et non sur le reste, alors que les redevables dont la part s'élève à moins de 30 % bénéficient d'une réduction sur la totalité de leur production.
Le critère de distinction ainsi retenu entre les différents contribuables concernés par la contribution de répartition n'est pas sans justification raisonnable. Le législateur a en effet pu considérer qu'un redevable dont la part dans la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires dépasse 30 % se trouve dans une situation objectivement différente, par rapport aux risques liés à la taille du parc de production et par rapport aux coûts fixes de ce secteur de production d'électricité, de celle d'un redevable dont la part est inférieure à 30 %. Par ailleurs, il ne saurait être reproché au législateur de n'avoir pas pris en considération les parts ou quotes-parts dont disposent les sociétés concernées ou les sociétés qui leur sont liées hors du territoire belge.
B.10.3. Enfin, la mesure qui consiste à prévoir la modalisation de la contribution de répartition complémentaire n'entraîne pas d'effets disproportionnés dans le chef des redevables détenant le plus grand nombre de parts dans la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires dès lors que chaque contribuable bénéficie des mêmes réductions sur les parts qui représentent moins de 30 % de la production totale.
B.11. Le premier moyen dans l'affaire n° 5663 n'est pas fondé.
Quant aux moyens pris de la violation du droit de propriété
B.12.1. La partie requérante dans l'affaire n° 5663 prend un deuxième moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu conjointement avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Elle considère que l'ingérence dans le droit au respect des biens qu'implique la contribution de répartition attaquée ne poursuit aucun objectif légitime d'intérêt général et qu'elle impose une charge excessive et confiscatoire qui est manifestement disproportionnée.
B.12.2. Les parties requérantes dans les affaires nos 5685 et 5686 prennent un second moyen de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Elles estiment que la charge imposée par la contribution de répartition attaquée est excessive au point qu'elle s'apparente à une mesure confiscatoire.
B.12.3. La Cour examine ces moyens conjointement.
B.13.1. L'article 16 de la Constitution dispose :
« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».
L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».
Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.
B.13.2. Un impôt constitue, en principe, une ingérence dans le droit au respect des biens.
Cette ingérence n'est compatible avec ce droit que si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit. Même si le législateur fiscal dispose d'une large marge d'appréciation, un impôt viole dès lors ce droit s'il fait peser sur le contribuable une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à sa situation financière (CEDH, 31 janvier 2006, Dukmedjian c. France, §§ 52-58; décision, 15 décembre 2009, Tardieu de Maleissye e.a. c. France; 16 mars 2010, Di Belmonte c. Italie, §§ 38 à 40).
B.13.3. La contribution de répartition constitue une ingérence dans le droit au respect des biens des exploitants nucléaires et des autres sociétés qui détiennent une part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires.
B.14.1. Ainsi qu'il est dit en B.3.1 et B.3.2, la contribution de répartition poursuit un objectif lié au financement de la politique que le législateur entend mener en matière énergétique. Un tel objectif est légitime et il relève de l'intérêt général.
La mesure consistant à capter les surprofits réalisés par les exploitants nucléaires et par les sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires, soit la « rente nucléaire », est pertinente par rapport à l'objectif de procurer à l'Etat les moyens de sa politique en matière énergétique.
B.14.2. La circonstance que le produit de la contribution de répartition est versé au budget général des voies et moyens et non dans un fonds spécialement dédié au financement de la politique énergétique ne porte pas atteinte au fait que cette contribution participe à la réalisation d'un objectif légitime d'intérêt général. Lorsqu'il entend lever des moyens en vue de la réalisation d'objectifs spécifiques dans la mise en oeuvre d'une politique déterminée, le législateur n'est en effet pas tenu d'isoler ces moyens au sein du budget.
B.14.3. Le caractère récurrent, depuis 2008, de la contribution de répartition n'est pas de nature à mettre en cause le caractère légitime et d'intérêt général de l'objectif poursuivi par le législateur. En effet, vu l'ampleur des besoins en cette matière, il peut être admis que le législateur estime devoir disposer du produit de la contribution de répartition plusieurs années consécutives pour mener à bien les politiques envisagées.
Par ailleurs, le fait que, comme le soulignent les parties requérantes, le marché de l'énergie a évolué depuis 2008 ou que certains des objectifs énoncés par l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003 sont en bonne voie d'être réalisés n'implique pas nécessairement que les objectifs généraux en matière énergétique que le législateur s'était assignés à ce moment ne devraient plus être poursuivis actuellement, même si les moyens à mettre en oeuvre doivent être adaptés à l'évolution de la situation.
B.15.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que le montant de la contribution de répartition pour 2012, en ses composantes de base et complémentaire, a été déterminé par le législateur en tenant compte de la capacité contributive des redevables et de l'existence, dans leur chef, de surprofits considérables générés par l'activité de production d'électricité par fission de combustibles nucléaires :
« Cette appréciation s'est faite en prenant en considération le contexte historique et futur, en ce compris les avantages dont ont bénéficié ces exploitants nucléaires et sociétés, ainsi qu'en fonction de l'évaluation de la charge fiscale effective supportée par ce secteur et de la révision de l'analyse des coûts et bénéfices générés par ce secteur industriel ayant des spécificités » (ibid., p. 40).
B.15.2. La contribution de répartition n'est donc pas calculée sur la base du chiffre d'affaires ou du bénéfice réalisé par les redevables au cours de l'année d'imposition mais bien par rapport à leur capacité contributive. Celle-ci est évaluée par le législateur, notamment, en prenant en considération la « rente nucléaire », qui est estimée par rapport à l'ensemble de la capacité de production d'électricité par fission de combustibles nucléaires installée sur le territoire belge.
L'augmentation du montant de la contribution de répartition pour 2012, par la création d'une contribution complémentaire, par rapport au montant retenu les années précédentes est justifiée par la circonstance que le législateur est mieux informé, à la suite notamment de la réalisation des études de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz et de la Banque nationale de Belgique, au sujet des surprofits produits par la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires. Ainsi qu'il est dit en B.6.1, même si les études disponibles divergent quant aux modes de calcul retenus et donc quant aux montants de la rente, elles démontrent toutes deux l'existence de celle-ci et elles en évaluent toutes deux le montant à un niveau supérieur au montant fixé par le législateur pour la contribution de répartition, en ses deux composantes, pour l'année 2012.
B.15.3. Enfin, les contributions de répartition nucléaire de base et complémentaire sont considérées comme des charges fiscalement déductibles, ce qui en atténue l'impact sur la situation financière des redevables concernés (ibid., p. 31).
B.16.1. Le législateur a donc pu estimer que le montant qu'il fixait pour la contribution de répartition pour l'année 2012, soit 250 millions d'euros pour la contribution de base et 350 millions d'euros, sur lesquels s'applique la réduction dégressive, pour la contribution complémentaire, ne faisait pas peser sur les redevables une charge excessive et ne portait pas fondamentalement atteinte à leur situation financière, de sorte que le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles du droit au respect des biens n'était pas rompu.
B.16.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5663 et le second moyen dans les affaires nos 5685 et 5686 ne sont pas fondés.
Quant aux moyens pris de la violation du principe de la non-rétroactivité des lois et du principe de la sécurité juridique, combinés avec le principe d'égalité
B.17.1. Le premier moyen dans les affaires nos 5685 et 5686 et les troisième et quatrième moyens dans l'affaire n° 5663 sont pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, combinés avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la légitime confiance.
B.17.2. Une règle de droit fiscal ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle est publiée.
Les parties requérantes considèrent que la contribution de répartition attaquée vise en réalité des profits réalisés au cours de l'année 2007 (premier moyen dans les affaires nos 5685 et 5686), qu'elle aboutit à rejeter l'accélération des amortissements admis au cours de la période allant de 1976 à 2006 (troisième moyen dans l'affaire n° 5663) et qu'elle taxe en réalité les surprofits réalisés en 2011 et pas en 2012 (quatrième moyen dans l'affaire n° 5663).
B.18. La contribution de répartition attaquée, en ses composantes de base et complémentaire, est due par les personnes qui, à la date de la publication de la loi attaquée, détenaient une part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires.
La contribution de répartition est prélevée, non pas par application d'un taux sur les profits effectivement générés par la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires au cours d'une période donnée, mais bien par application d'une fraction exprimant un rapport entre le montant à recueillir, fixé par le législateur, et la part de chaque redevable dans cette production au cours de l'année N-1, sans que les revenus ou profits générés par cette production n'interviennent dans le calcul de l'impôt.
En ce qui concerne le premier moyen dans les affaires nos 5685 et 5686
B.19.1. Les parties requérantes font grief au législateur d'avoir fondé son appréciation de leur capacité contributive, laquelle a déterminé le montant global de la contribution de répartition pour l'année 2012, sur des données qui datent de l'année 2007. Elles estiment qu'il s'en déduit que la contribution de répartition vise en réalité les profits générés par la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires au cours de l'année 2007, de sorte que la contribution de répartition est rétroactive. A tout le moins, elles estiment que le législateur a violé les principes de sécurité juridique et de légitime confiance en se basant sur des données de 2007 pour estimer les profits générés en 2012.
B.19.2. Il résulte de ce qui est dit en B.18 que les dispositions attaquées n'ont ni pour objet ni pour effet de taxer des revenus ou des profits obtenus au cours de l'année 2007, de sorte qu'elles n'ont pas la portée rétroactive que leur prêtent les parties requérantes.
B.19.3. Pour le surplus, il ne peut être fait grief au législateur de s'être appuyé sur les études existantes pour justifier la contribution de répartition qu'il entendait imposer pour l'année 2012 au regard de la rente nucléaire estimée et donc de la capacité contributive des redevables.
Enfin, dès lors qu'il a retenu, pour la fixation de la contribution de répartition attaquée, un montant inférieur à toutes les estimations disponibles, estimations qui étaient connues des parties requérantes, le législateur n'a pas porté atteinte aux principes de sécurité juridique ou de légitime confiance.
B.19.4. Le premier moyen dans les affaires nos 5685 et 5686 n'est pas fondé.
En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 5663
B.20.1. La partie requérante estime que la contribution de répartition revient en réalité à redresser la situation fiscale des redevables, en rejetant a posteriori les amortissements légalement comptabilisés par les exploitants nucléaires et qui avaient été admis à l'époque par l'administration fiscale.
B.20.2. Il résulte de ce qui est dit en B.18 que les dispositions attaquées n'ont ni pour objet ni pour effet de taxer les profits générés par la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires tout au long de l'exploitation des centrales nucléaires. Elles n'ont pas non plus pour objet ou pour effet de modifier la situation fiscale passée des redevables, ou de remettre en cause les principes retenus pour l'amortissement des centrales. L'application des dispositions attaquées n'a en effet pas pour conséquence que l'impôt acquitté par les sociétés concernées durant la période d'amortissement des centrales ou après celle-ci doive être recalculé. L'amortissement « accéléré » sur vingt ans des centrales nucléaires et son impact sur la situation fiscale des redevables ne sont donc nullement remis en question par la contribution de répartition attaquée.
B.20.3. L'amortissement « accéléré » a été présenté, au cours des travaux préparatoires de la loi attaquée, comme constituant une des causes à l'origine de la constitution de la rente nucléaire :
« Ces exploitants et sociétés ont également bénéficié d'un amortissement 'accéléré' des centrales nucléaires, connu de tous et encore souligné par diverses études récentes, notamment de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz [...] et du groupe GEMIX [...]. Cet amortissement 'accéléré' permet de diminuer encore davantage les coûts de production, déjà bas, de l'électricité produite par fission de combustibles nucléaires, renforçant dès lors considérablement la position avantageuse des exploitants nucléaires visés à l'article 2, 5°, de la loi du 11 avril 2003 et des sociétés visées par l'article 24, § 1er, de cette même loi par rapport aux autres producteurs d'électricité.
Les avantages tirés de ces amortissements 'accélérés' sont d'autant plus considérables qu'ils n'ont pas été répercutés aux clients finals depuis la libéralisation » (ibid., p. 5).
B.20.4. De ce que le législateur prend argument de la façon dont les centrales nucléaires ont été amorties fiscalement dans le passé pour démontrer la proportionnalité de la contribution de répartition au regard de la capacité contributive actuelle des redevables, il ne saurait être déduit que les dispositions qu'il adopte ont pour effet de revoir, rétroactivement, la situation fiscale passée de ces contribuables.
B.20.5. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5663 n'est pas fondé.
En ce qui concerne le quatrième moyen dans l'affaire n° 5663
B.21.1. La partie requérante présente ce moyen à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où il faudrait considérer que la contribution de répartition attaquée revient à prélever les profits générés par la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires au cours de l'année 2011. Elle estime que dans cette hypothèse, la contribution de répartition revêt un caractère rétroactif et porte également atteinte à la sécurité juridique.
B.21.2. Ainsi qu'il est dit en B.18, les dispositions attaquées n'établissent pas un impôt prélevé par application d'un taux sur les profits générés par la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires au cours d'une année déterminée. La contribution de répartition ne vise donc pas à prélever la rente nucléaire créée au cours de l'année 2011.
B.21.3. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5663 n'est pas fondé.
Quant aux moyens pris de la violation du droit de l'Union européenne
En ce qui concerne le cinquième moyen dans l'affaire n° 5663
B.22. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5663 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 3, paragraphes 1, 2 et 15, de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE. La partie requérante estime que les dispositions attaquées mettent à charge des exploitants nucléaires des obligations de service public prohibées par les dispositions susdites.
B.23. L'article 3, paragraphes 1, 2 et 15, de la directive 2009/72/CE précitée dispose :
« Obligations de service public et protection des consommateurs
1. Les Etats membres, sur la base de leur organisation institutionnelle et dans le respect du principe de subsidiarité, veillent à ce que les entreprises d'électricité, sans préjudice du paragraphe 2, soient exploitées conformément aux principes de la présente directive, en vue de réaliser un marché de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental, et s'abstiennent de toute discrimination pour ce qui est des droits et des obligations de ces entreprises.
2. En tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article 86, les Etats membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et la protection du climat. Ces obligations sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et garantissent aux entreprises d'électricité de la Communauté un égal accès aux consommateurs nationaux. En matière de sécurité d'approvisionnement, d'efficacité énergétique/gestion de la demande et pour atteindre les objectifs environnementaux et les objectifs concernant l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables, visés au présent paragraphe, les Etats membres peuvent mettre en oeuvre une planification à long terme, en tenant compte du fait que des tiers pourraient vouloir accéder au réseau.
[...]
15. Les Etats membres informent la Commission, lors de la mise en oeuvre de la présente directive, de toutes les mesures qu'ils ont prises pour remplir les obligations de service universel et de service public, y compris la protection des consommateurs et la protection de l'environnement, et de leurs effets éventuels sur la concurrence nationale et internationale, que ces mesures nécessitent ou non une dérogation à la présente directive. Ils notifient ensuite à la Commission, tous les deux ans, toute modification apportée à ces mesures, que celles-ci nécessitent ou non une dérogation à la présente directive ».
B.24.1. Ainsi que la partie requérante le relève elle-même, la nature de la contribution de répartition attaquée est incompatible avec la notion d'obligation de service public au sens de l'article 3, paragraphe 2, précité, de la directive 2009/72/CE. En effet, le paiement d'une somme d'argent au budget de l'Etat, à titre d'impôt, ne s'apparente pas à un service rendu par l'entreprise d'électricité et portant sur la sécurité, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture ou encore sur la protection de l'environnement.
B.24.2. La circonstance que la société de provisionnement nucléaire soit chargée d'avancer à l'Etat, en vertu de l'article 13, alinéas 3 et 5, de la loi du 11 avril 2003, la contribution de répartition de base et la contribution de répartition complémentaire « dans le cadre d'une obligation de service public » n'a pas pour conséquence que l'obligation de s'acquitter de ces contributions de répartition dans le chef des redevables doive également être qualifiée d'obligation de service public.
Par ailleurs, en prévoyant que la société de provisionnement nucléaire perçoit, dès qu'elle a versé le montant de la contribution, ce montant auprès des redevables « conformément à leurs obligations de service public », l'article 13, alinéa 3, précité n'a pas pour objet de créer une nouvelle obligation de service public dans leur chef qui consisterait à payer cette contribution.
B.24.3. Enfin, certaines des déclarations qui ont certes été faites au cours des travaux préparatoires et le contexte dans lequel elles s'inscrivent ne sont pas suffisamment précis, compte tenu de ce qui a été dit en B.24.1 et B.24.2, pour permettre de considérer que le législateur avait l'intention d'instituer une obligation de service public prohibée par la directive 2009/72/CE précitée à charge des exploitants nucléaires et des sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires.
B.24.4. La contribution de répartition attaquée ne peut donc être qualifiée d'obligation de service public au sens de la directive 2009/72/CE, de sorte que celle-ci ne lui est pas applicable.
B.25. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5663 n'est pas fondé.
En ce qui concerne le sixième moyen dans l'affaire n° 5663
B.26. Le sixième moyen dans l'affaire n° 5663 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La partie requérante estime que les dispositions attaquées créent une aide d'Etat illégale à deux égards.
Dans la première branche de ce moyen, elle fait valoir qu'il s'agirait d'une aide d'Etat en faveur des producteurs d'électricité au départ d'autres sources que la fission de combustibles nucléaires, dans la mesure où ils ne sont pas redevables de la contribution de répartition attaquée. Dans la seconde branche de ce moyen, elle fait valoir que la réduction dégressive de la contribution de répartition complémentaire serait une aide d'Etat illégale au profit des exploitants nucléaires et des sociétés ayant une quote-part dans la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires autres qu'elle-même.
B.27.1. Les articles 107 et 108 du TFUE disposent :
« Art. 107. 1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
[...]
Art. 108. 1. La Commission procède avec les Etats membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces Etats. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.
2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un Etat ou au moyen de ressources d'Etat n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'Etat intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.
Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre Etat intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.
Sur demande d'un Etat membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet Etat, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'Etat intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.
Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.
3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.
4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'Etat que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article ».
B.27.2. Les articles 107 et 108 du TFUE précités exposent les règles qui doivent être suivies lors de l'octroi d'aides d'Etat.
Dans la mesure où le grief de la partie requérante porte sur le défaut de notification des dispositions attaquées à la Commission en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, la Cour doit examiner si les contributions de répartition de base et complémentaire doivent être qualifiées d'aide d'Etat nouvelle et si, dans l'affirmative, elles devaient être notifiées à la Commission avant d'être mises à exécution.
B.28.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE prohibe, en principe, les aides accordées aux entreprises par les Etats, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres.
B.28.2. Pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'aide d'Etat, quatre conditions cumulatives doivent être remplies. « Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence » (CJUE, 10 juin 2010, C-140/09, Fallimento Traghetti del Mediteranneo, point 31).
A cet égard, la Cour de justice a rappelé que « la notion d'aide peut recouvrir [...] non seulement des prestations positives telles que des subventions, des prêts ou des prises de participation au capital d'entreprises, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques » (CJCE, 8 mai 2003, C-328/99, Italie c. Commission, point 35).
B.28.3. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour de justice que l'article 107, paragraphe 1, du TFUE interdit « les aides d'Etat ' favorisant certaines entreprises ou certaines productions ', c'est-à-dire les aides sélectives » et qu'afin « d'apprécier la sélectivité d'une mesure, il convient d'examiner si, dans le cadre d'un régime juridique donné, cette mesure constitue un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable » (CJCE, 6 septembre 2006, Portugal c. Commission, C-88/03, points 52 et 56; CJUE, 11 septembre 2008, C-428/06 à C-434/06, UGT-Rioja e.a., point 46; 22 décembre 2008, C-487/06, British Aggregates Association, point 82). La Cour de justice ajoute que « la notion d'aide d'Etat ne vise pas les mesures étatiques introduisant une différenciation entre entreprises et, partant, a priori sélectives, lorsque cette différenciation résulte de la nature ou de l'économie du système dans lequel elles s'inscrivent » (CJUE, 22 décembre 2008, C-487/06, British Aggregates Association, point 83).
B.29.1. Ainsi qu'il est dit en B.6.1, les exploitants nucléaires et les sociétés ayant une quote-part dans la production d'électricité par fission de combustibles nucléaires ne se trouvent pas, au regard de l'objet et de l'objectif de la contribution de répartition, dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des autres producteurs d'électricité.
B.29.2. Il ressort par ailleurs de ce qui est dit en B.10 que la différence de traitement entre les redevables de la contribution de répartition causée par la dégressivité de l'impôt s'appliquant à la contribution de répartition complémentaire est justifiée par la situation différente dans laquelle se trouvent ces contribuables.
B.30. Il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées ne répondent pas au critère de la sélectivité qui est constitutif des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La contribution de répartition de base et la contribution de répartition complémentaire ne constituent donc pas des aides d'Etat au sens de cette disposition, de sorte qu'elles ne devaient pas être notifiées à la Commission en application de l'article 108, paragraphe 3, du même Traité.
B.31. Le sixième moyen dans l'affaire n° 5663 n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
rejette les recours.
Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 juillet 2014.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
J. Spreutels