

Décision n° 2018-750/751 QPC
du 7 décembre 2018

(Société Long Horn International et
autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 27 septembre 2018 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêts n^{os} 892 et 893 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été posées pour la société Long Horn International et la société de distribution martiniquaise par la SCP Nicolaÿ – de Lanouvelle – Hannotin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les n^{os} 2018-750 QPC et 2018-751 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 1^{er}, 2, 4, 5, 6, 7, 28, 29 et 37 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, dans leur rédaction initiale.

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 n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ;
- la décision 2004/162/CE du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les sociétés requérantes par la SCP Nicolaÿ – de Lanouvelle – Hannotin, enregistrées le 19 octobre 2018 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 19 octobre 2018 ;

– les observations en intervention présentées pour la société antillaise de distribution de produits par Mes Jean-Sébastien Pilczer, Guillaume Brunschwig et Michael Brosemer, avocats au barreau de Paris, enregistrées le 19 octobre 2018 ;

– les observations présentées pour les sociétés requérantes par la SCP Nicolaÿ – de Lanouvelle – Hannotin, enregistrées le 5 novembre 2018 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Guillaume Hannotin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour les sociétés requérantes, Mes Pilczer et Brosemer, pour la partie intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 27 novembre 2018 ;

Au vu des notes en délibéré présentées pour les sociétés requérantes par la SCP Nicolaÿ – de Lanouvelle – Hannotin, enregistrées les 27 et 30 novembre 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. L'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2004 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction initiale, prévoit :

« Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, les opérations suivantes sont soumises à une taxe dénommée octroi de mer :

« 1° L'importation de marchandises ;

« 2° Les livraisons de biens faites à titre onéreux par des personnes qui y exercent des activités de production.

« La livraison d'un bien s'entend du transfert du pouvoir de disposer d'un bien meuble corporel comme un propriétaire ».

3. L'article 2 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« Toute personne qui exerce de manière indépendante une activité de production dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique ou de La Réunion est assujettie à l'octroi de mer, quels que soient son statut juridique et sa situation au regard des autres impôts.

« Sont considérées comme des activités de production les opérations de fabrication, de transformation ou de rénovation de biens meubles corporels, ainsi que les opérations agricoles et extractives ».

4. L'article 4 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« Sont exonérées de l'octroi de mer :

« 1° Les livraisons dans la région de La Réunion de biens expédiés ou transportés hors de cette région par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans cette région ou pour leur compte ;

« 2° Les livraisons dans le territoire du marché unique antillais de biens expédiés ou transportés hors de ce territoire par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans ce territoire ou pour leur compte.

« Cette exonération ne s'applique pas aux livraisons de biens expédiés ou transportés hors de ce territoire à destination de la région de Guyane ;

« 3° Les livraisons dans la région de Guyane de biens expédiés ou transportés hors de cette région par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans cette région ou pour leur compte.

« Cette exonération ne s'applique pas aux biens expédiés ou transportés hors de cette région à destination du territoire du marché unique antillais ;

« 4° Les importations dans la région de Guyane de produits dont la livraison a été taxée dans l'une des régions formant le marché unique antillais et les importations dans le territoire du marché unique antillais de biens dont la livraison a été taxée dans la région de Guyane ».

5. L'article 5 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« Sont également exonérées de l'octroi de mer les livraisons de biens faites par des personnes assujetties à l'octroi de mer dont le chiffre d'affaires relatif à leur activité de production définie à l'article 2 est inférieur à 550 000 euros pour l'année civile précédente.

« La limite de 550 000 euros est ajustée au prorata du temps d'exploitation pour les personnes qui ont débuté leur activité au cours de l'année de référence. Elle s'apprécie en faisant abstraction de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'octroi de mer lui-même.

« Toutefois, lorsqu'une exonération résultant de l'application du premier alinéa aurait pour effet d'impliquer une réduction d'un taux d'octroi de mer perçu à l'importation, les conseils régionaux peuvent ne pas exonérer

de l'octroi de mer les opérations des personnes mentionnées au premier alinéa afin d'éviter cette réduction de taux ».

6. L'article 6 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« Les conseils régionaux peuvent exonérer l'importation de marchandises, lorsqu'il s'agit :

« 1° De matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique ainsi que de produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles figurant sur la liste prévue au a du 5° du 1 de l'article 295 du code général des impôts et qui sont destinés à une personne exerçant une activité économique au sens de l'article 256 A du même code ;

« 2° De matières premières destinées à des activités locales de production ;

« 3° D'équipements destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État ;

« 4° D'équipements sanitaires destinés aux établissements de santé publics ou privés ;

« 5° De biens réimportés, dans l'état où ils ont été exportés, par la personne qui les a exportés et qui bénéficient de la franchise des droits de douane ou en bénéficieraient s'ils étaient soumis à des droits de douane ».

7. L'article 7 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« Les conseils régionaux peuvent exonérer les livraisons de biens produits localement par des entreprises autres que celles visées à l'article 5.

« Ces exonérations prennent la forme d'un taux réduit ou d'un taux zéro. Le taux est arrêté dans les limites fixées à l'article 28 ».

8. L'article 28 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« Lorsque le conseil régional exonère totalement ou partiellement les livraisons de biens faites par les personnes assujetties à l'octroi de mer dont le chiffre d'affaires relatif à leur activité de production mentionnée à l'article 2 est égal ou supérieur à 550 000 euros pour l'année civile précédente, la différence entre le taux applicable aux importations de marchandises et le taux zéro ou le taux réduit applicable aux livraisons de biens faites par ces personnes ne peut excéder :

« 1° Dix points de pourcentage pour les produits mentionnés dans la partie A de l'annexe à la décision 2004/162/CE du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE ;

« 2° Vingt points de pourcentage pour les produits mentionnés dans la partie B de la même annexe ;

« 3° Trente points de pourcentage pour les produits mentionnés dans la partie C de la même annexe.

« Les dispositions du présent article sont également applicables lorsque le conseil régional fait usage, en application de l'article 5, de la possibilité de ne pas exonérer de l'octroi de mer les opérations des personnes mentionnées au même article ».

9. L'article 29 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« Lorsque des biens sont produits localement par des assujettis dont les livraisons de biens sont exonérées en application de l'article 5, la différence de taux entre les importations de marchandises et les livraisons de biens produits localement par ces assujettis ne peut excéder :

« 1° Quinze points de pourcentage pour les produits mentionnés dans la partie A de l'annexe à la décision 2004/162/CE du 10 février 2004 du Conseil précitée ;

« 2° Vingt-cinq points de pourcentage pour les produits mentionnés dans la partie B de la même annexe ;

« 3° Trente-cinq points de pourcentage pour les produits mentionnés dans la partie C de la même annexe ;

« 4° Cinq points de pourcentage pour les autres produits ».

10. L'article 37 de la même loi, dans la même rédaction, prévoit :

« I. - Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion peuvent instituer, au profit de la région, un octroi de mer régional ayant la même assiette que l'octroi de mer.

« Sont exonérées de l'octroi de mer régional les opérations mentionnées aux articles 4 et 8 ainsi que celles exonérées en application de l'article 5.

« Indépendamment des décisions qu'ils prennent au titre des articles 6 et 7, les conseils régionaux peuvent exonérer de l'octroi de mer régional les opérations mentionnées à ces articles dans les conditions prévues pour l'exonération de l'octroi de mer.

« Sous réserve des dispositions du II et du III du présent article, le régime d'imposition à l'octroi de mer régional et les obligations des assujettis sont ceux applicables à l'octroi de mer.

« II. - Les taux de l'octroi de mer régional ne peuvent excéder 2,5 %.

« III. - L'institution de l'octroi de mer régional, les exonérations qui résultent de l'application du I et la fixation du taux de cette taxe ne peuvent avoir pour effet de porter la différence entre le taux global de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional applicable aux importations de marchandises et le taux global des deux mêmes taxes applicable aux

livraisons de biens faites dans la région par les assujettis au-delà des limites fixées aux articles 28 et 29 ».

11. Les sociétés requérantes et intervenante reprochent aux exonérations d'octroi de mer prévues par ces dispositions de méconnaître, à plusieurs titres, les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

12. En premier lieu, des différences de traitement injustifiées seraient instaurées entre les producteurs de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, qui vendent leur production sur place, et leurs concurrents de métropole, qui exportent leur production dans ces territoires. Ces différences de traitement inconstitutionnelles résulteraient de l'exonération d'octroi de mer bénéficiant aux marchandises produites localement, lorsqu'elles sont exportées en dehors de ces territoires ou dans un autre de ces territoires que celui de leur production. Elles résulteraient également de l'exonération d'octroi de mer profitant aux producteurs locaux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 550 000 euros. Elles résulteraient enfin de l'exonération facultative dont peuvent bénéficier les producteurs locaux dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à ce même montant.

13. En deuxième lieu, une différence de traitement injustifiée entre les entreprises ultramarines résulterait du fait que, contrairement aux livraisons de biens meubles, les prestations de services et les livraisons d'immeubles ne sont pas soumises à l'octroi de mer.

14. En dernier lieu, le législateur aurait instauré une autre différence de traitement inconstitutionnelle en permettant que certaines importations de biens soient exonérées d'octroi de mer, sans justification au regard des secteurs bénéficiaires de ces importations.

15. Les sociétés requérantes et intervenante réitèrent leurs critiques s'agissant des exonérations d'octroi de mer régional.

16. Par conséquent, les questions prioritaires de constitutionnalité portent sur le 2^o de l'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2004, sur les mots « *meuble corporel* » et « *meubles corporels* » figurant respectivement au dernier alinéa de son article 1^{er} et au dernier alinéa de son article 2, sur ses articles 4, 5 et 7, sur les 1^o à 4^o de son article 6, sur ses articles 28 et 29 ainsi que sur les deuxième et troisième alinéas du paragraphe I et sur le paragraphe III de son article 37.

– Sur le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel :

17. Le Premier ministre fait valoir que, dans la mesure où les dispositions contestées appliqueraient les dispositions inconditionnelles et précises de la décision du 10 février 2004 mentionnée ci-dessus, il n’y aurait pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, en l’absence de mise en cause d’une règle ou d’un principe inhérent à l’identité constitutionnelle de la France, de se prononcer sur leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit.

18. Toutefois, et en tout état de cause, la décision du 10 février 2004 ayant pour seul effet d’autoriser la République française à instaurer, sous certaines conditions, un régime d’exonération à l’octroi de mer, les dispositions contestées ne se bornent pas à tirer les conséquences de dispositions inconditionnelles et précises de cette décision.

– Sur les conclusions aux fins de transmission de questions préjudicielles à la Cour de justice de l’Union européenne :

19. Les sociétés requérantes demandent au Conseil constitutionnel de transmettre à la Cour de justice de l’Union européenne deux questions préjudicielles portant sur la validité du paragraphe 4 de l’article 1^{er} de la décision du 10 février 2004 et sur l’interprétation des paragraphes 1 et 2 de ce même article. Toutefois, la validité de cette décision est sans effet sur l’appréciation de la conformité de la disposition contestée aux droits et libertés que la Constitution garantit. Par suite, leurs conclusions doivent, sur ce point, être rejetées.

– Sur la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit :

20. Selon l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen 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.

21. Selon l’article 13 de la Déclaration de 1789 : « *Pour l’entretien de la force publique, et pour les dépenses d’administration, une contribution*

commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». 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, il 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.

. En ce qui concerne la différence de traitement entre les producteurs métropolitains et les producteurs ultramarins :

22. L'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2004 prévoit que l'octroi de mer frappe, de manière égale, les biens importés et les biens produits localement dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion. Toutefois, les articles 4, 5 et 7 prévoient des exonérations en faveur de certains biens.

– S'agissant des exonérations en faveur de certains biens exportés en dehors du territoire ultramarin où ils sont produits :

23. En premier lieu, en vertu des 1^o à 3^o de l'article 4 de la loi du 2 juillet 2004, les produits livrés dans les quatre régions ultramarines précitées sont exonérés d'octroi de mer lorsque ces biens sont destinés à l'exportation en dehors de certains de ces territoires. Toutefois, les produits avec lesquels ces biens entrent en concurrence, sur les marchés extérieurs, ne sont pas non plus soumis à l'octroi de mer. L'exonération prévue par ces dispositions vise donc, non à établir une différence de traitement entre ces derniers biens et les premiers, mais au contraire, à garantir l'égalité de traitement entre eux.

24. En second lieu, en vertu du 4^o du même article, les biens déjà soumis à l'octroi de mer, lors de leur livraison, en Guyane ou dans le marché unique antillais, en sont exonérés lorsqu'ils sont ensuite importés dans l'un ou l'autre de ces territoires. Toutefois, en l'absence d'une telle exonération, les biens en cause se trouveraient taxés deux fois à l'octroi de mer, lors de leur livraison et lors de leur importation, ce qui en renchérirait le prix par rapport aux biens produits ailleurs et taxés une seule fois lors de leur importation. En instaurant une telle exonération, le législateur a entendu lever un obstacle au commerce entre ces territoires ultramarins situés à proximité les uns des autres. Il a donc poursuivi un motif d'intérêt général.

En outre, la différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi.

25. Il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés.

– *S'agissant des exonérations en faveur de certains biens produits localement* :

26. En vertu des articles 5 et 7 de la loi du 2 juillet 2004, les livraisons de biens réalisées dans les régions d'outre-mer par les entreprises locales sont exonérées de plein droit de l'octroi de mer lorsque le montant de leur chiffre d'affaires est inférieur à 550 000 euros et, sur décision des conseils régionaux, totalement ou partiellement, lorsque leur chiffre d'affaires est égal ou supérieur à ce montant. Pour ces dernières entreprises, l'article 28 de la même loi autorise les conseils régionaux à taxer différemment les biens importés et leurs équivalents, produits localement, qui appartiennent à l'une des catégories prévues dans l'annexe à la décision du 10 février 2004. L'écart de taxation est limité à dix, vingt ou trente points de pourcentage selon que les biens en cause relèvent de la partie A, B ou C de cette annexe. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 550 000 euros, l'article 29 de cette loi autorise les conseils régionaux à retenir des écarts de taxation respectivement limités à quinze, vingt-cinq et trente-cinq points de pourcentage, pour ces mêmes biens. L'article 29 autorise également les conseils régionaux à prévoir, pour tous les autres biens livrés par de telles entreprises, un écart de taxation susceptible de s'élever à cinq points de pourcentage.

27. Les exonérations ainsi prévues instaurent une différence de traitement entre les producteurs établis dans l'une des régions en cause, qui livrent leurs biens localement, et ceux établis ailleurs, qui exportent des biens concurrents dans ces territoires.

28. Toutefois, d'une part, il résulte des travaux préparatoires de la loi du 2 juillet 2004 que, en réservant le bénéfice de ces exonérations aux livraisons de biens effectuées par des producteurs locaux, le législateur a entendu tenir compte des difficultés particulières auxquelles ces régions ultramarines sont confrontées, qui grèvent la compétitivité des entreprises qui y sont établies, et ainsi préserver le tissu économique local. Ce faisant, il a poursuivi un but d'intérêt général. La différence de traitement est par ailleurs en rapport avec l'objet de la loi.

29. D'autre part, compte tenu de l'objectif ainsi poursuivi, les écarts de taxation à l'octroi de mer autorisés par les dispositions contestées, qui, selon les cas, ne peuvent dépasser entre 5 % et 35 %, ne sont pas constitutifs d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

30. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés.

. En ce qui concerne la différence de traitement entre producteurs ultramarins :

31. Selon les articles 1^{er} et 2 de la loi du 2 juillet 2004, seules les livraisons de biens meubles corporels faites à titre onéreux par les personnes qui exercent des activités de production au sein des régions d'outre-mer sont assujetties à l'octroi de mer. Par conséquent, ni les prestations de services ni les livraisons d'immeubles ne sont soumises à cette taxe.

32. Les activités de prestation de services ou de construction immobilière destinées au marché local ayant par nature vocation à être principalement effectuées sur place sont moins sujettes que celles de livraisons de biens meubles à la concurrence éventuelle d'entreprises établies en dehors des régions ultramarines en cause. La différence de traitement critiquée par les requérants, qui est ainsi fondée sur une différence de situation, est en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés.

. En ce qui concerne la différence de traitement entre certains biens importés :

33. Les 1^o à 4^o de l'article 6 de la loi du 2 juillet 2004 autorisent les conseils régionaux à exonérer d'octroi de mer les importations de certains biens primaires, matériels et équipements destinés à l'industrie hôtelière et touristique, à des activités locales de production, à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État ou aux établissements de santé publics ou privés.

34. Ces dispositions visent à éviter que le coût de certaines activités se trouve augmenté par l'octroi de mer grevant le prix des importations indispensables à leur exercice. En les adoptant, le législateur, qui a ainsi entendu préserver la compétitivité de certains secteurs importants

de l'économie locale ou limiter le coût de certaines missions de service public, a poursuivi un objectif d'intérêt général. La différence de traitement ainsi instaurée étant par ailleurs en rapport avec l'objet de la loi, les griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés.

. En ce qui concerne l'octroi de mer régional :

35. L'article 37 de la loi du 2 juillet 2004 autorise les conseils régionaux à instituer un octroi de mer régional, dont l'assiette est la même que celle de l'octroi de mer, qui répond aux mêmes conditions d'exonération et dont le taux, combiné à celui de l'octroi de mer, ne peut jamais avoir pour effet de dépasser les écarts maximaux de taxation autorisés entre les produits importés et les produits locaux équivalents.

36. Pour les mêmes motifs que ceux exposés précédemment, les griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés.

37. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, dans sa rédaction initiale :

- le 2° de l'article 1^{er} ;
- les mots « *meuble corporel* » et « *meubles corporels* » figurant respectivement au dernier alinéa de l'article 1^{er} et au dernier alinéa de l'article 2 ;
- les articles 4, 5 et 7 ;
- les 1° à 4° de l'article 6 ;
- les articles 28 et 29 ;
- les deuxième et troisième alinéas du paragraphe I et le paragraphe III de l'article 37.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 6 décembre 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 7 décembre 2018.