

Décision n° 2019-808 QPC
du 11 octobre 2019

(Société Total raffinage France)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 24 juillet 2019 par le Conseil d'État (décision n° 431589 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la société Total raffinage France par Mes Claire Vannini et Stéphane Austry, avocats au barreau des Hauts-de-Seine. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-808 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa du 2 du B du paragraphe V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE ;
- le code des douanes ;
- la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;
- 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 la société requérante par Mes Vannini et Austry, enregistrées le 16 août 2019 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour la société requérante par Mes Vannini et Austray, enregistrées le 2 septembre 2019 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Mes Vannini et Austray pour la société requérante et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 1^{er} octobre 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. L’article 266 *quindecies* du code des douanes, dans sa rédaction résultant de la loi du 28 décembre 2018 mentionnée ci-dessus, instaure une taxe incitative relative à l’incorporation de biocarburants. Le dernier alinéa du 2 du B de son paragraphe V prévoit :

« *Ne sont pas considérés comme des biocarburants les produits à base d’huile de palme* ».

2. La société requérante reproche à ces dispositions d’exclure les carburants produits à partir d’huile de palme du régime favorable prévu dans le cadre de la taxe incitative relative à l’incorporation de biocarburants. En premier lieu, elle soutient que cette exclusion de principe, sans possibilité de démontrer une absence de nocivité pour l’environnement de certains modes de culture de l’huile de palme, ne serait pas en adéquation avec l’objectif du législateur d’accroître l’incorporation d’énergies renouvelables dans les carburants afin de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. En second lieu, la société requérante soutient que les dispositions contestées institueraient une différence de traitement injustifiée entre les carburants à base d’huile de palme et ceux issus d’autres plantes oléagineuses, dont la production ne serait pas toujours moins émettrice de gaz à effet de serre. Il en résulterait une violation des principes d’égalité devant les charges publiques et devant la loi.

3. Selon l’article 13 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen 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.

4. La taxe prévue à l'article 266 *quindecies* du code des douanes vise à inciter les entreprises produisant ou important des carburants à y incorporer une quantité minimale de biocarburants. Elle est assise sur le volume total, respectivement, des essences et des gazoles destinés à la consommation au cours de l'année civile. Son montant est calculé en appliquant à cette assiette un tarif, puis en multipliant le produit ainsi obtenu par un coefficient égal à la différence entre un « *pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports* » et la proportion d'énergie renouvelable effectivement contenue dans les carburants mis à la consommation par le redevable. Si cette proportion est égale ou supérieure au pourcentage national cible, le montant de la taxe est nul.

5. L'énergie incorporée n'est considérée comme renouvelable que si les carburants correspondants remplissent les « *critères de durabilité* » définis à l'article 17 de la directive du 23 avril 2009 mentionnée ci-dessus. En revanche, en vertu du B du paragraphe V de l'article 266 *quindecies*, n'est pas prise en compte au-delà d'un certain seuil l'énergie issue de matières premières qui, bien que satisfaisant à ces critères de durabilité, nuisent à l'environnement pour les deux motifs cumulés suivants : d'une part, la culture de ces matières premières et leur utilisation pour la production de biocarburants présentent un risque élevé d'induire indirectement une hausse des émissions de gaz à effet de serre neutralisant la réduction des émissions qui résulte de la substitution de ces biocarburants aux carburants fossiles ; d'autre part, l'expansion des cultures s'effectue sur des terres présentant un important stock de carbone, telles que certaines forêts et zones humides. Toutefois, ce dispositif de suppression de la minoration de la taxe au-delà d'un certain seuil ne s'applique pas aux biocarburants issus de telles matières premières lorsque celles-ci ont été produites dans « *des conditions particulières* » permettant d'éviter le risque élevé précité.

6. Les dispositions contestées, qui interdisent de considérer comme des biocarburants les seuls carburants issus de l'huile de palme, ont notamment pour effet d'exclure toute possibilité de démontrer que cette huile

a été produite dans de telles conditions particulières permettant d'éviter le risque de hausse indirecte des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, l'énergie produite à partir de cette matière première n'est pas prise en compte dans la proportion d'énergie renouvelable et ne permet donc pas de diminuer le montant de la taxe.

7. En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires que, en instituant la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, le législateur a entendu lutter contre les émissions de gaz à effet de serre dans le monde. À ce titre, il a cherché à réduire tant les émissions directes, notamment issues des carburants d'origine fossile, que les émissions indirectes, causées par la substitution de cultures agricoles destinées à produire des biocarburants à celles destinées à l'alimentation, conduisant à la mise en culture, à des fins alimentaires, de terres non agricoles présentant un important stock de carbone, telles que les forêts ou les tourbières.

8. En second lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur s'est fondé sur le constat que l'huile de palme se singularise par la forte croissance et l'importante extension de la surface mondiale consacrée à sa production, en particulier sur des terres riches en carbone, ce qui entraîne la déforestation et l'assèchement des tourbières. Il a ainsi tenu compte du fait que la culture de l'huile de palme présente un risque élevé, supérieur à celui présenté par la culture d'autres plantes oléagineuses, d'induire indirectement une hausse des émissions de gaz à effet de serre. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause l'appréciation par le législateur des conséquences pour l'environnement de la culture des matières premières en question, dès lors que cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement poursuivi.

9. Dès lors, en excluant pour le calcul de la taxe la possibilité de démontrer que l'huile de palme pourrait être produite dans des conditions particulières permettant d'éviter le risque de hausse indirecte des émissions de gaz à effet de serre, le législateur a, en l'état des connaissances et des conditions mondiales d'exploitation de l'huile de palme, retenu des critères objectifs et rationnels en fonction du but poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.

10. Les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le dernier alinéa du 2 du B du paragraphe V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, est conforme à la Constitution.

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 10 octobre 2019, 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 11 octobre 2019.