

Décision n° 2012-251 QPC
du 8 juin 2012

(COPACEL et autres)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 mars 2012 par le Conseil d'État (décision n° 351252 du 26 mars 2012), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la Confédération des producteurs de papiers, cartons et celluloses (COPACEL) ainsi que par les sociétés ARJOWIGGINS, EMIN LEYDIER, GREENFIELD, INTERNATIONAL PAPER FRANCE et NORSKE SKOG GOLBEY, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 425-1 du code des assurances.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code des assurances ;

Vu la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour les requérants par la SELARL Huglo Lepage et Associés conseil, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 17 avril et 2 mai 2012 ;

Vu les observations produites pour le Premier ministre, enregistrées le 17 avril 2012 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me François Braud, pour les requérants et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 15 mai 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 425-1 du code des assurances : « I. – Un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles est chargé d'indemniser les préjudices subis par les exploitants agricoles et les propriétaires des terres agricoles et forestières dans les cas où ces terres, ayant reçu des épandages de boues d'épuration urbaines ou industrielles, deviendraient totalement ou partiellement impropres à la culture en raison de la réalisation d'un risque sanitaire ou de la survenance d'un dommage écologique lié à l'épandage, dès lors que, du fait de l'état des connaissances scientifiques et techniques, ce risque ou ce dommage ne pouvait être connu au moment de l'épandage et dans la mesure où ce risque ou ce dommage n'est pas assurable par les contrats d'assurance de responsabilité civile du maître d'ouvrage des systèmes de traitement collectif des eaux usées domestiques ou, le cas échéant, de son ou ses délégataires, de l'entreprise de vidange, ou du maître d'ouvrage des systèmes de traitement des eaux usées industrielles, ci-après désignés par l'expression : "producteurs de boues", ou par les contrats d'assurance relatifs à la production et à l'élimination des boues.

« La liste des branches industrielles visées par le présent article est définie par décret en Conseil d'État »

« Le fonds assure l'indemnisation des dommages constatés dans la limite d'un montant maximum, sous réserve que l'épandage ait été effectué dans des conditions conformes à la réglementation en vigueur.

« Le montant de l'indemnisation est fonction du préjudice subi et ne peut excéder, pour le propriétaire des terres, la valeur de celles-ci.

« La gestion comptable et financière du fonds est assurée par la caisse centrale de réassurance dans un compte distinct de ceux retraçant les autres opérations qu'elle effectue. Les frais qu'elle expose pour cette gestion sont imputés sur le fonds.

« La caisse est informée de tous les litiges liés à l'épandage agricole des boues d'épuration pris directement en charge par les assurances.

« II. – Le fonds mentionné au I est financé par une taxe annuelle due par les producteurs de boues et dont l'assiette est la quantité de matière sèche de boue produite. En outre, le fonds peut recevoir des avances de l'État dans la mesure où les dommages survenus excèdent momentanément la capacité d'indemnisation de ce dernier.

« Le montant de la taxe est fixé par décret en Conseil d'État dans la limite d'un plafond de 0,5 euros par tonne de matière sèche de boue produite.

« Les redevables procèdent à la liquidation de la taxe due au titre de l'année précédente lors du dépôt de leur déclaration de taxe sur la valeur ajoutée du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

« La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

« III. – Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article, notamment le montant maximal que peuvent atteindre les ressources du fonds » ;

2. Considérant que, selon les requérants, en décidant d'asseoir la taxe affectée au financement du fonds de garantie sur la quantité de boue d'épuration produite et non sur la quantité de boue épandue, ces dispositions définissent l'assiette de cette taxe selon des critères qui ne sont pas en adéquation avec son objet ; qu'à l'appui de ce grief, ils font valoir, en premier lieu, que certaines industries sont placées dans l'impossibilité tant juridique que technique d'éliminer par voie d'épandage la totalité des boues qu'elles produisent ; qu'ils soutiennent, en deuxième lieu, qu'au regard d'un objectif de préservation de l'environnement, aucun motif ne justifie d'inciter à l'épandage des boues au détriment de leur incinération ; que, par suite, ces dispositions méconnaîtraient l'égalité devant les charges publiques ;

3. Considérant qu'aux termes de 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 » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

4. Considérant qu'en insérant un article L. 425-1 dans le code des assurances, la loi du 30 décembre 2006 a institué un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines et industrielles ; que, par la création de ce fonds, le législateur a entendu favoriser l'élimination des boues d'épuration par voie d'épandage agricole en garantissant aux exploitants agricoles et aux propriétaires fonciers l'indemnisation des dommages écologiques liés à l'épandage qui n'étaient pas prévisibles et ne sont pas pris en charge au titre des contrats d'assurance de responsabilité civile du producteur des boues épandues ; que le paragraphe II de l'article L. 425-1 prévoit que ce fonds

d'indemnisation « est financé par une taxe annuelle due par les producteurs de boues et dont l'assiette est la quantité de matière sèche de boue produite » ;

5. Considérant, en premier lieu, que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause le choix du législateur de favoriser l'élimination des boues d'épuration au moyen de l'épandage ;

6. Considérant, en second lieu, qu'il résulte des travaux parlementaires de la loi du 30 décembre 2006 susvisée, qu'en asseyant la taxe sur la quantité de boue produite et non sur la quantité de boue épandue, le législateur a entendu, tout en assurant à ce fonds d'indemnisation des ressources suffisantes, éviter que la taxe ne dissuade les producteurs de boues de recourir à l'épandage ; qu'ainsi, la différence instituée entre les boues susceptibles d'être épandues que le producteur a l'autorisation d'épandre et les autres déchets qu'il produit et qui ne peuvent être éliminés que par stockage ou par incinération est en rapport direct avec l'objet de la taxe ; qu'il n'en va pas de même des boues susceptibles d'être épandues mais que le producteur n'a pas l'autorisation d'épandre ; que si la taxe instituée par le paragraphe II de l'article L. 425-1 du code des assurances était également assise sur les boues d'épuration que le producteur n'a pas l'autorisation d'épandre, elle entraînerait une différence de traitement sans rapport direct avec son objet et, par suite, contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ; que, dès lors, cette taxe ne saurait être assise que sur les boues d'épuration que le producteur a l'autorisation d'épandre ;

7. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, les dispositions contestées ne sont contraires ni au principe d'égalité devant les charges publiques ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– L'article L. 425-1 du code des assurances est conforme à la Constitution sous la réserve énoncée au considérant 6.

Article 2.– La présente 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.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 juin 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 8 juin 2012.