

Alors que les négociations engagées en décembre 2009 à Copenhague lors de la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques n'ont pas abouti à l'adoption d'objectifs contraignants applicables à partir de 2013, le gouvernement français a annoncé en mars 2010 qu'il cédaît, à l'Union européenne, la mise en place de la taxe carbone qui avait été initialement prévue en France par la loi de finances pour 2010.

# L'abandon de la taxe carbone en France

Par **Elise MERLANT**,  
Juriste environnement  
et **Anne-Caroline  
URBAIN**,

Avocat aux Barreaux de New  
York et de Paris, Jones Day

Sous la direction de  
**Françoise Labrousse**,

Avocat au Barreau de Paris,  
Spécialiste en droit de  
l'environnement,  
Associée, Jones Day

Nous reprenons notre plume où nous l'avions laissée (1) : la taxe carbone, instrument privilégié du Grenelle de l'environnement afin de lutter contre le changement climatique, a été instituée par la loi de finances pour 2010 (I.). Le Conseil constitutionnel a, par décision du 29 décembre 2009, censuré le régime de la taxe carbone prévu par cette loi (II.). Le gouvernement a annoncé que la taxe carbone ne pourrait à ce

jour être appliquée en France, mais elle pourrait néanmoins être mise en œuvre à l'échelle européenne (III.).

## I. - LE RÉGIME DE LA TAXE CARBONE EN FRANCE, POUR MÉMOIRE

Le régime de la taxe carbone a été défini par les articles 7, 9 et 10 de la loi de finances pour 2010 (déclarés ensuite contraires à la Constitution française par le Conseil constitutionnel, Cons. const. 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC (2)), qui devaient insérer un article 266 quinquies C au Code des douanes.

### A. - Le champ d'application de la taxe carbone

L'article 7 du projet e la loi de finances (3) prévoyait que la taxe carbone s'appliquerait à tous les produits énergétiques

mentionnés dans le tableau reproduit (en partie) ci-dessous, et aux tarifs y figurant, établis en fonction du produit concerné et de son unité de mesure.

Ces tarifs ont été fixés sur la base de 17 euros la tonne de dioxyde de carbone émis ; le gouvernement français ayant effectué une moyenne du prix de la tonne de carbone pour les années 2007-2009 en se référant au prix du marché international du carbone (4). A titre comparatif, le tarif de la taxe carbone mise en œuvre au Danemark est de 12 euros la tonne, 108 euros la tonne en Suède, 20 euros la tonne en Finlande et 15 euros la tonne pour la taxe carbone mise en œuvre depuis 2010 en Irlande (5).

La taxe carbone devait également s'appliquer à tout produit (autre que ceux mentionnés ci-dessous), destiné à être

DÉSIGNATION DES PRODUITS	UNITÉ DE PERCEPTION	TARIF (EN EUROS)
White spirit	Hectolitre	4,02
Essences et supercarburants utilisés pour la pêche	Hectolitre	1,03
Essences et supercarburants (hors utilisation pour la pêche), autres huiles légères, sauf carbures réacteurs et essence d'aviation	Hectolitre	4,11
Essence d'aviation	Hectolitre	3,93

(1) Manzo M. et Urbain AC, L'adoption d'une taxe carbone en France, BDEI n° 24/2009, n° 940

(2) À l'exception de la disposition E du paragraphe 1 de l'article 7 relatif à l'exonération temporaire, dans les départements d'outre-mer, du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes.

(3) Projet de loi de finances pour 2010, n° 34 Sénat, adopté le 18 décembre 2009.

(4) MEEDDM, Le dossier Taxe Carbone : la France s'engage pour le climat, « Questions/réponses sur la contribution climat énergie », voir <http://www.contributionclimatenergie.fr/>

(5) European Commission, Commission Staff Working Document, Innovative Financing at a Global Level, 1er avr. 2010, SEC(2010) 409 final, p. 33.

DÉSIGNATION DES PRODUITS	UNITÉ DE PERCEPTION	TARIF (EN EUROS)
Pétrole lampant, carbures réacteurs, autres huiles moyennes	Hectolitre	4,25
Huiles lourdes, fioul domestique (hors usage pour le transport fluvial de marchandises)	Hectolitre	4,52
Fioul domestique utilisé pour le transport fluvial de marchandise	Hectolitre	2,92
Gazole : - utilisé pour la pêche - autres	Hectolitre	1,13 4,52
Fioul lourd	100 kg net	5,30
Gaz de pétrole liquéfiés	100 kg net	4,84
Gaz naturel à l'état gazeux	100 m <sup>3</sup>	3,65
Emulsion d'eau dans du gazole	Hectolitre	3,93
Gaz naturel repris aux codes NC 2711-11 et 2721-21 de la nomenclature douanière, utilisé comme combustible	Mégawattheure	3,14
Houilles, lignites et cokes, repris aux codes NC 2701, 2702, et 2704 de la nomenclature douanière	Mégawattheure	6,23

utilisé, mis en vente ou utilisé comme carburant pour moteur ou comme additif en vue d'accroître le volume final des carburants pour moteur. La taxe carbone pour ce type de produits était équivalente au tarif applicable au carburant équivalent ou au carburant dans lequel ces produits sont incorporés.

Toutefois, l'article 7 excluait du champ d'application de la taxe carbone les produits suivants :

- ceux destinés à être utilisés par les installations soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre mis en place par la directive CE n° 2003/87 du 13 octobre 2003, et par les installations qui bénéficient d'une exclusion spéciale demandée par l'État membre dans lequel elles se situent (Dir. n° 2003/87, 13 oct. 2003, art. 27) ;
- ceux destinés à être utilisés par les installations qui seront intégrées dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre à compter de 2013

(Dir. n° 2003/87, 13 oct. 2003, art. 9 bis), et exploitées par des entreprises dont les achats de produits énergétiques et d'électricité atteignent au moins 3 % de la valeur de la production ou dont le montant total des taxes intérieures de consommation dues sur les produits énergétiques et l'électricité qu'elles utilisent est d'au moins 0,5 % de la valeur ajoutée ; cette exclusion vise notamment les émissions du secteur de l'aviation ;

- ceux destinés à être utilisés par les installations des entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires, sous réserve qu'elles soient soumises au système communautaire d'échange de quotas ou qu'elles appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre permettant d'atteindre des objectifs environnementaux équivalents ou d'accroître leur rendement énergétique ;

- ceux destinés à un double usage, c'est-à-dire lorsqu'ils sont à la fois utilisés comme combustible et pour un usage autre que carburant ou combustible (C. douanes, art. 265 C-I-2) ;
- ceux utilisés dans un procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques, au sens des articles 265 C-I-3° et 266 quinquies B-4-1°c du Code des douanes ;
- ceux utilisés pour la production des produits énergétiques eux-mêmes (consommation de produits énergétiques réalisées dans l'enceinte des établissements de production de produits énergétiques visés à l'article 265 C III du Code des douanes) ;
- ceux utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production de gaz naturel (C. douanes, art. 265 bis-3 b) ;
- ceux utilisés par des aéronefs (sauf les aéronefs de tourisme privé) ;
- ceux utilisés pour les transports internationaux et intracommunautaires maritimes (sauf les bateaux et navires de plaisance privés). Toutefois, pour

les transports maritimes effectués exclusivement dans les eaux territoriales françaises, le tarif de la contribution est réduit de 35 % par rapport au tarif normalement applicable aux produits énergétiques utilisés ;

- ceux utilisés dans les départements d'outre-mer jusqu'au 30 juin 2010.

Cette liste d'exclusions a, par rapport au projet de loi initial, fait l'objet de divers amendements, allant dans le sens d'un élargissement des produits exclus de la taxe carbone.

### **B. - Les redevables, le fait générateur et l'exigibilité de la taxe**

L'article 7. 3° de la loi de finances pour 2010 prévoyait que les redevables de la taxe carbone étaient « *les mêmes personnes que celles qui sont redevables des taxes intérieures de consommation mentionnées aux articles 265, 266 quater, 266 quinquies et 266 quinquies B* ».

Ces taxes intérieures de consommation sont la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TIC), la taxe spéciale de consommation dans les départements d'outre-mer, la taxe intérieure sur le gaz naturel (TIGN) et la taxe intérieure sur les houilles, lignites et cokes (TICC, dite « *taxe charbon* »).

Ces taxes intérieures de consommation portent respectivement sur les produits suivants, à moins que ces produits ne soient exonérés :

- les produits pétroliers et assimilés et autres produits énergétiques, tels que les déchets d'huile, les hydrocarbures cycliques et acycliques (C. douanes, art. 265, tableaux B et C) mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible ;
- les produits listés à l'article 266 quater du Code des douanes (tels que les essences et supercarburants à forte teneur en hydrocarbures aromatiques,

etc.) dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, et la Martinique et de la Réunion ;

- le gaz naturel repris aux codes NC 2711-11 et 27-21 de la nomenclature douanière destiné à être utilisé comme combustible (C. douanes, art. 266 quinquies) ;
- les houilles, les lignites et les cokes repris aux codes NC 2701, 2702 et 2704 et destinés à être utilisés comme combustible.

Les personnes assujetties à la TIPP, la TIC et la taxe spéciale de consommation dans les départements d'outre-mer sont les personnes qui mettent à la consommation les produits taxés. Les personnes assujetties à la TIGN et TICC sont :

- le fournisseur de ces produits ;
- à l'importation, la personne désignée comme destinataire réel de ces produits sur la déclaration en douane d'importation ;
- l'utilisateur final (celui qui consomme le produit concerné sur le territoire douanier de la France).

Le fait générateur et l'exigibilité de la taxe carbone étaient là encore alignés sur ceux applicables aux taxes intérieures de consommation précitées.

La taxe carbone aurait permis de générer un revenu de 4,55 milliard d'euros pour l'État français, devant être, en principe, totalement redistribué.

### **C. - La redistribution de la taxe carbone**

La redistribution de la taxe carbone devait varier selon que le contribuable était une personne physique ou morale.

#### **1°) Le système du crédit d'impôt pour les personnes physiques**

L'article 9 de la loi de finances pour 2010, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel, instituait un crédit d'im-

pôt forfaitaire en faveur des personnes physiques afin de leur rétrocéder la taxe carbone qu'elles auraient acquittée ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée lui étant afférente.

Le montant de ce crédit d'impôt, fixé à 46 euros, variait néanmoins selon la desserte du domicile des contribuables par des transports urbains (6) et l'imposition des contribuables (7).

Ce crédit d'impôt devait être imputé sur l'impôt sur le revenu (après imputation des réductions d'impôts éventuelles, des autres crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires).

#### **2°) La compensation par l'annulation de la taxe professionnelle pour les entreprises**

Pour les entreprises, le gouvernement a estimé que la suppression de la taxe professionnelle dans la loi de finances pour 2010 (art. 2), devait compenser les effets de la taxe carbone pour les entreprises.

#### **3°) Le système du remboursement partiel pour les exploitants agricoles ou de pêche**

L'article 10 de la loi de finances pour 2010 prévoyait que seules les consommations de fioul domestique et fioul lourd, de houille, de lignite et de coke, de gaz de pétrole liquéfié, et de gaz naturel effectuées par certaines personnes morales (les exploitants agricoles ou de pêche) feraient l'objet d'un remboursement partiel de la taxe carbone.

Pour 2010, ce remboursement aurait été égal à 75 % du tarif de la taxe carbone applicable à chaque produit consommé précité.

## **II. - LA CENSURE CONSTITUTIONNELLE**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution fran-

(6) Montant porté à 61 euros pour les contribuables dont le domicile est situé sur une commune qui n'est pas intégrée à un périmètre de transports urbains (défini à l'article 27 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs), ou qui n'est pas comprise dans le ressort du Syndicat des transports d'Ile-de-France (mentionné au 1° de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France).

(7) Par exemple, doublement du crédit d'impôt, soit 92 euros, pour les couples soumis à imposition commune et majoration de 10 euros par personne à charge.

çaise le 22 décembre 2009 par plus de soixante députés, et le 23 décembre 2009 par plus de 60 sénateurs. Les requérants ont formulé des griefs contre plusieurs articles de la loi de finances pour 2010, dont l'article 9 instituant, comme indiqué ci-dessus, un crédit d'impôt en faveur des personnes physiques afin de leur rétrocéder de façon forfaitaire la taxe carbone acquittée.

Par décision du 29 décembre 2009 (Cons. Const., 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC), le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution française le régime de la taxe carbone prévu aux articles 7, 9 et 10 de la loi de finances pour 2010 (A.). Le gouvernement français a donc dû tirer les conséquences d'une telle censure (B.).

#### **A. – La décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009**

Le Conseil constitutionnel a annulé l'article 7 du projet de loi de finances pour 2010 instituant la taxe carbone, et par voie de conséquence, ses articles 9 et 10 relatifs au régime de redistribution, sur le fondement d'une part, de la Charte de l'environnement et d'autre part, du principe d'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé les principes des articles 2 (préservation et amélioration de l'environnement), 3 (prévention des dommages environnementaux) et 4 (réparation des dommages environnementaux) de la Charte de l'environnement. Depuis l'adoption de la Charte en 2004, le Conseil constitutionnel s'est fondé à plusieurs reprises sur cette dernière pour annuler les dispositions législatives contraires à la Constitution. Le Conseil s'est notamment basé sur l'article 6 de la Charte sur la promotion du développement durable dans sa décision sur la loi relative à la création du registre international français (Cons. Const., 28 avr. 2008, n° 2005-514 DC), et sur l'article 5 de la Charte sur le principe

de précaution, dans celle relative à la loi sur les organismes génétiquement modifiés (Cons. Const., 19 juin 2008, n° 2008-564 DC).

Le Conseil constitutionnel a ensuite indiqué que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établis des impôts spécifiques visant à inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs. La taxe carbone, dont l'objectif est de lutter contre le changement climatique, vise précisément à influencer le comportement des redevables afin de les encourager à consommer des produits sobres en carbone et en énergie et à avoir recours à des technologies vertes. La taxe carbone ne paraît donc pas porter atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, tel que rappelé ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel a pourtant considéré que « *des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ; que l'exemption totale de la contribution peut être justifiée si les secteurs économiques dont il s'agit sont spécifiquement mis à contribution par un dispositif particulier ; qu'en l'espèce, si certaines des entreprises exemptées du paiement de la contribution carbone sont soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, il est constant que ces quotas sont actuellement attribués à titre gratuit et que le régime des quotas payants n'entrera en vigueur qu'en 2013 et ce, progressivement jusqu'en 2027 ; qu'en conséquence, 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, seront totalement exonérées de contribution carbone ; que les activités assujetties à la contribution carbone représenteront moins de la moi-*

*tié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre ; que la contribution carbone portera essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone ; que, par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »* (Cons. Const., 29 déc. 2009, préc., cons. 82).

Le Conseil constitutionnel a donc estimé que les exclusions du champ d'application de la taxe carbone listées ci-dessus (voir *infra* I. A.) ont, par leur grand nombre, porté atteinte à l'objectif de lutte contre le changement climatique et au principe d'égalité devant les charges publiques.

Cette décision semble surprenante à double titre :

- d'une part, au regard de l'objectif même de la taxe carbone qui vise à couvrir les émissions de dioxyde de carbone des personnes physiques ou morales qui ne sont pas assujetties au système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Elle vise donc à instaurer un mécanisme complémentaire de lutte contre le changement climatique.
- d'autre part, au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, puisque la taxe carbone aboutit précisément à traiter différemment des contribuables (particuliers et entreprises) qui sont placés dans des situations différentes des secteurs industriels soumis au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, si comme le rappelle le Conseil constitutionnel, les entreprises soumises au système d'échange de quotas bénéficient, jusqu'en 2013, d'une allocation gratuite des quotas, la taxe carbone devait, quant à elle, être redistribuée aux particuliers, partiellement remboursée aux exploitants agricoles

et compensée par la suppression de la taxe professionnelle pour les entreprises. Rappelons enfin que le Tribunal de l'Union européenne vient de se prononcer, en mars 2010, sur la légalité/validité de la directive CE n° 2003/87 du 13 octobre 2003 instituant le système d'échange de quotas, et notamment au regard du principe d'égalité de traitement, compte tenu du fait que certains secteurs industriels sont exemptés de ce système d'échange (TPUE, 2 mars 2010, aff. T-16/04). Le Tribunal a considéré que « *le principe d'égalité de traitement ne s'avère, toutefois, pas être violé pour autant que la différence de traitement entre le secteur de la sidérurgie d'une part, et les secteurs de la chimie et des métaux non ferreux, d'autre part, soit justifiée* » ; et que « *par conséquent, le moyen d'illégalité titré d'une violation suffisamment caractérisée du principe d'égalité de traitement doit être rejeté comme non fondé dans sa totalité* ». Le Tribunal s'est d'ailleurs fondé sur les motifs similaires de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.* (CJUE, 16 déc. 2008, aff. C-127/07).

### **B. – Les conséquences tirées par le gouvernement français**

À la suite de l'annulation de la taxe carbone par le Conseil constitutionnel, le Ministre chargé de l'environnement a annoncé, en janvier 2010 en Conseil des ministres, son souhait de lancer une concertation publique sur l'adaptation de la taxe carbone aux cas particuliers des secteurs industriels soumis au système communautaire d'échange de quotas d'émissions.

Cette concertation publique a eu lieu en février 2010 auprès des entreprises, des partenaires sociaux, des associations

environnementales et les commissions compétentes du parlement.

Cette consultation devait aboutir à un nouveau régime pour la taxe carbone, supposé entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Ce régime prévoyait le maintien du tarif de la taxe carbone à 17 euros la tonne et le principe d'une redistribution aux ménages et aux entreprises. En revanche, et en réponse aux critiques constitutionnelles, les installations soumises au système d'échange de quotas d'émissions devaient, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013, s'acquitter de la contribution carbone (8).

Le gouvernement français souhaitait par ailleurs, afin de préserver la compétitivité des entreprises françaises, militer en faveur de l'adoption d'une taxe carbone à l'échelle européenne. Il a désormais, comme indiqué ci-dessus, choisi de réserver l'adoption d'une taxe carbone aux institutions de l'Union européenne.

### **III. – VERS UNE TAXE CARBONE EUROPÉENNE ?**

Dès 2003, le Parlement européen et le Conseil ont indiqué, dans les raisons justifiant l'adoption de la directive CE n° 2003/87 précitée (Considérants 23 et 24), que « *l'échange des quotas d'émission devrait s'intégrer dans un ensemble global et cohérent de politiques et de mesures mises en œuvre à l'échelon des États membres et de la Communauté. Sans préjudice de l'application des articles 87 et 88 du traité, les États membres peuvent, pour les activités couvertes par le système communautaire, prendre en considération les mesures réglementaires, fiscales ou autres qui visent les mêmes objectifs. (...) Il peut être recouru à la fiscalité au niveau national pour limiter les émissions des installations qui sont exclues temporairement* ». La Commission européenne vient de publier, en avril 2010, un document

de travail sur l'analyse des principales solutions de financement innovantes qui inclut une réflexion sur l'adoption d'une taxe carbone à l'échelle européenne (9).

La Commission indique tout d'abord, dans ce document, que la mise en œuvre d'une taxe carbone est complémentaire par rapport au système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre puisque ces deux systèmes ne couvrent pas nécessairement les mêmes secteurs économiques et permettrait d'atteindre les objectifs de réduction d'émissions pour 2020 (soit moins 20 % par rapport aux émissions de 1990) pour les secteurs qui ne sont pas soumis au système communautaire d'échanges.

La Commission estime ensuite que le mécanisme de la taxe carbone ou plus généralement de la fiscalité verte, constitue pour les États membres qui en ont fait le choix (Finlande, Suède, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Allemagne et Pays-Bas), des sources de revenue potentielles. Elle souligne néanmoins l'importance d'adopter un système communautaire pour la taxe carbone afin d'uniformiser les régimes existants pour éviter les problèmes de compétitivité entre États membres.

La Commission rappelle enfin l'existence, au sein de l'Union européenne, d'un débat sur l'adoption d'une taxe carbone aux frontières, afin de limiter les risques de « fuite de carbone ». Cette taxe consisterait à taxer les produits importés en provenance de pays n'ayant pas d'objectifs de réduction d'émissions contraignants. La Commission souligne que la mise en œuvre d'une telle taxe aux frontières pourrait entraîner des éventuelles incompatibilités avec les principes de l'Organisation Mondiale du Commerce, des coûts administratifs très

(8) MEEDDM, Document de concertation, Contribution carbone pour les secteurs industriels, févr. 2010.

(9) European Commission, Commission Staff Working Document, préc.

importants, ainsi qu'une répercussion sur le coût, tant des produits importés, qu'exportés.

L'adoption d'une taxe carbone européenne semble donc être encore à ce

jour au stade de la réflexion. Le système d'échange de quotas mis en place dans l'Union européenne par la Directive CE n° 2003/87, et permettant le recours aux mécanismes de flexibilité du Proto-

cole de Kyoto (mise en œuvre conjointe et mécanisme de développement propre), reste donc aujourd'hui le seul système efficace contraignant pour lutter contre le changement climatique. ♦