

Événement

Convention citoyenne pour le climat : les mesures fiscales à l'épreuve du droit de l'UE

Dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat organisée depuis le mois d'octobre 2019, 150 citoyens tirés au sort se réunissent régulièrement afin de proposer des mesures susceptibles de conduire à une réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Parmi les propositions formulées à ce stade, deux concernent la fiscalité écologique :

- faire varier le taux de TVA applicable en fonction de la distance séparant le lieu de production du lieu de vente d'une marchandise ;
- créer une taxe sur les poids lourds étrangers dont les recettes pourraient financer le développement du transport ferroviaire.

Née à la suite du Grand débat national organisé en 2019, la Convention citoyenne pour le climat est un exercice de démocratie participative pour les besoins duquel 150 citoyens ont été tirés au sort.

Conformément au mandat qui leur a été confié en octobre, ces derniers réfléchissent collectivement à la définition de mesures susceptibles d'atteindre l'objectif d'une réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990), ceci dans un esprit de justice sociale.

Pour ce faire, les 150 citoyens ont été répartis en cinq groupes de travail thématiques : consommer, se déplacer, se loger, se nourrir, travailler et produire. Compte tenu de la diversité des thèmes abordés ainsi que des profils des participants sélectionnés, un « Comité légistique » composé d'experts dans le domaine légistique et juridique (parmi lesquels se trouvent notamment un universitaire, un conseiller d'État et un conseiller maître à la Cour des comptes) apporte son aide aux membres de la

Convention dans plusieurs domaines : aide au choix des instruments juridiques, portée juridique des propositions, rédaction des mesures envisagées par la Convention.

Selon le calendrier de la Convention, les citoyens tirés au sort se réuniront une septième et dernière fois au début du mois d'avril 2020. Au terme de cette ultime session, les mesures retenues seront présentées au gouvernement afin qu'il y réponde publiquement. Le président de la République s'étant, par ailleurs, engagé à ce que le livrable final soit soumis « sans filtre » soit à référendum, soit au vote du Parlement, un calendrier de mise en œuvre de ces propositions devrait également être communiqué.

À ce stade toutefois, seules quatre des sept sessions de travail prévues ont eu lieu. Les deux premières ont essentiellement consisté à ce que les citoyens s'imprègnent de leur mission ainsi que des enjeux liés aux changements climatiques. Les deux suivantes, en revanche, ont été plus fruc-



Matthieu TORET
Avocat
Enerlex Avocat

tueuses, et une liste d'une cinquantaine de propositions a été retenue, dont certaines concernent la fiscalité environnementale. Rien de définitif pourtant, puisque les participants de la Convention doivent encore procéder à la sélection des mesures qu'ils soumettront.

Dans ce cadre pourrait alors être soulevée la difficile compatibilité avec le droit de l'Union européenne des mesures concernant la création d'une taxe sur les poids lourds étrangers et l'indexation de la TVA sur la distance séparant le lieu de production du lieu de consommation d'une marchandise.

Une taxe sur les poids lourds étrangers

Depuis 1990, les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) dégagées par les véhicules utilitaires lourds ont augmenté de plus de 25%. Elles représentent aujourd'hui près de 27% des émissions du transport routier et environ 5% des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne⁽¹⁾.

Pour lutter contre ce phénomène, les membres de la Convention citoyenne pour le climat ont estimé que le Gouvernement français devait s'engager à limiter le transport routier de marchandises. Conformément au principe dit du « pollueur-payeur », ils ont donc proposé l'instauration d'une taxe sur les poids lourds originale.

Cette proposition de la Convention rappelle l'écotaxe sur les poids lourds que le Parlement avait instituée, à la suite du Grenelle de l'environnement, en 2009. En effet, ce droit prenait la forme d'une taxe kilométrique d'un montant de 0,12 €/km, acquittée par les transporteurs routiers (y compris étrangers). La collecte de cette taxe, confiée à une entreprise privée étrangère (Écomouv') et non à l'administration française, avait alors étonné.

Conscient du caractère sensible de la mesure, le gouvernement Fillon avait prévu un mécanisme permettant aux transporteurs routiers de répercuter sur leurs clients la taxe dont le montant variait selon le nombre d'essieux, les poids et les émissions polluantes des poids lourds.

Alors que le début de la collecte de la taxe était prévu pour juillet 2013, le 29 octobre, le Premier ministre avait annoncé la suspension de la mise en œuvre de celle-ci dans la perspective de son aménagement, espérant apaiser les contestations liées au mouvement social des bonnets rouges. Il ne sera toutefois procédé à cet aménagement que tardivement, en juin 2014, sous la forme d'un péage perçu sur un réseau bien plus réduit. Les oppositions à ce nouveau projet conduiront toutefois à l'annonce de sa suspension « *sine die* », le 9 octobre 2014, par la ministre chargée de l'écologie, puis à la résiliation du contrat de partenariat passé avec la société Écomouv', le 30 octobre.

(1) Étude publiée en 2018 par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEM)

Il en coûtera environ 1 Md€ à l'État dont 776,79 M€ au titre de la seule indemnisation d'Écomouv'.

Considérant cet échec et le contexte social dans lequel s'inscrit leurs travaux, les membres de la Convention ont jugé préférable de circonscrire la mesure aux poids lourds étrangers. Une telle proposition pourrait pourtant constituer une violation du droit de l'Union européenne.

La question de la compatibilité de la mesure avec le droit de l'UE

Conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union bénéficie d'une compétence partagée avec les États membres en matière de transport. Ces derniers conservent donc en principe la possibilité d'adopter tout acte dans ce domaine tant que le droit communautaire ne s'y est pas intéressé. Toutefois, le 17 juin 1999, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la *Directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures*. Depuis lors, en application du principe de primauté du droit de l'UE, la législation des États membres doit être conforme aux dispositions de cet acte.

À cet égard, la Directive précitée prévoit qu'en matière de transport, les péages ainsi que les droits d'usage doivent être appliqués sans discrimination, directe ou indirecte, en raison de la nationalité du transporteur, de l'État membre ou du pays tiers d'établissement du transporteur ou d'immatriculation du véhicule, de l'origine ou de la destination du transport. Elle veille donc à l'application uniforme du principe de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, formellement consacré aux *articles 26 et suivants du TFUE* et rappelé dans son Préambule.

De la même manière, cette compatibilité est nécessaire afin de garantir l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des États membres. Elle constitue ainsi une garantie du bon fonctionnement du Marché unique, espace sans frontière intérieure existant depuis 1993 au sein de l'Union européenne.

Au regard de ces éléments, on ne peut que douter de la compatibilité avec le droit communautaire d'une taxe sur les poids lourds frappant uniquement les véhicules étrangers. Peut-être serait-il préférable alors d'envisager d'autres voies.

Les pistes envisageables

De la Suisse à la Grande-Bretagne, en passant par la Belgique et l'Allemagne, bon nombre de pays européens ont déjà mis en place une taxe sur les poids lourds. Une solution pourrait donc consister à s'inspirer de ces exemples, pour se les approprier. Cependant, une première analyse de ceux-ci permet de constater qu'ils comportent de

nombreuses similitudes avec la version 2009 de l'écotaxe ayant déclenché le mouvement des bonnets rouges.

Il est donc nécessaire d'envisager une solution « sur-mesure » et de prendre en compte les spécificités du système fiscal français.

Pour rappel, en France, depuis 1928, les carburants sont soumis à une taxe sur les produits pétroliers. Cette dernière, aujourd'hui désignée sous le nom de « taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques » (TICPE; C. douanes, art. 265 et s.)⁽²⁾, est un impôt indirect pesant sur la vente d'un produit particulier, exprimé en euros par quantité de produit vendue.

Cette taxe s'applique à l'intégralité des produits énergétiques utilisés comme carburant ou comme combustible. Elle est exigible au moment de l'importation ou de la « mise à la consommation » des produits et est collectée par les services de l'administration des douanes.

À elle seule, la TICPE, dont le taux dépend des produits concernés, constitue une part significative – environ 40 % – du coût du carburant à la pompe. En France, lorsqu'un poids lourd effectue un plein, il supporte donc un montant non négligeable de taxe sur le carburant.

Afin de limiter la charge financière que représenterait un second prélèvement pour eux tout en préservant le budget de l'État, l'une des pistes envisageables pourrait alors consister à instaurer une taxe sur les poids lourds (applicable à tous, quelle que soit leur nationalité), mais en autorisant les transporteurs routiers à déduire les montants de TICPE payés à chaque plein de carburant en France.

Ce système de déductibilité de la TICPE aurait pour avantages d'écarter un motif de non-conformité juridique et de diminuer le « tourisme à la pompe ». En définitive, la taxe ne reposerait que sur les seuls routiers faisant le plein à l'étranger, dans des pays où le carburant est moins taxé.

Le taux de TVA indexé sur la distance parcourue par un bien

Poursuivant le même objectif de lutte contre le réchauffement climatique, les membres de la Convention citoyenne pour le climat ont formulé une seconde proposition consistant à faire varier le taux de TVA en fonction de la distance séparant le lieu de production d'un bien du lieu de sa consommation.

Là encore, l'instauration d'une telle mesure semble comporter d'importantes difficultés juridiques, puisque le régime de cet impôt fait l'objet d'une harmonisation organisée au niveau communautaire, depuis 1967.

(2) Elle a remplacé en 2011 la « taxe intérieure de consommation des produits pétroliers » (TIPP), cette dernière ayant elle-même succédé à la « taxe intérieure pétrolière » créée en 1928.

La question de la compatibilité de la mesure avec le droit de l'UE

Actuellement, lorsqu'un État membre souhaite adopter une disposition en matière de TVA, il doit s'assurer qu'elle respecte les principes posés par la *Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006*. Cet instrument précise en effet l'ensemble des règles applicables à cet impôt (champ d'application, territorialité, assiette, exigibilité, droit à déduction...), constituant ainsi un véritable « Code européen de la TVA ».

N'échappant pas à cette harmonisation, les taux de TVA se voient consacrés un titre entier⁽³⁾ au sein de la Directive. À cet égard, celle-ci précise que la législation de chaque État membre ne peut prévoir qu'un seul taux normal de TVA et un ou deux taux réduits tout au plus. La seule exception consiste à autoriser ces États à maintenir les autres taux qui étaient déjà appliqués sur leur territoire antérieurement au 1^{er} janvier 1991.

Conformément à ces dispositions, en France, la législation prévoit un taux normal de 20 %, deux taux réduits de 10 % et de 5 % et un dernier taux dit « super réduit » de 2,1 %.

En complément, la Directive prévoit que les taux réduits et super réduits ne peuvent être appliqués qu'à certaines catégories de biens expressément et limitativement énumérées⁽⁴⁾. Sauf application d'un taux spécifique, toutes les autres opérations relèvent du taux normal.

En droit français, par exemple, le taux de 2,1 % n'est applicable qu'à certaines catégories limitatives de biens telles que les publications de presse ou les médicaments remboursables par la sécurité sociale. En d'autres termes, un produit ne peut, en l'état de la réglementation, se voir appliquer qu'un seul taux de TVA.

Le nombre de taux de TVA étant limité et les catégories de biens qu'ils concernent étant précisément identifiées, l'adoption formelle de la mesure proposée par les membres de la Convention citoyenne pour le climat paraît difficilement possible, sauf à ce que la France accepte d'aller à l'encontre du droit communautaire.

Les pistes envisageables

Afin que la seconde mesure proposée dans le cadre de la Convention citoyenne puisse être utilement mise en œuvre, il conviendrait certainement d'engager une action au niveau communautaire.

Dans ce cadre, la première solution pourrait alors consister à modifier la *Directive 2006/112/CE prévoyant le système commun de TVA* actuellement en vigueur. Dans le domaine de la fiscalité, toutefois, la législation euro-

(3) Titre VIII.

(4) Dir. 2006/112/CE, 28 nov. 2006, art. 98.

péenne doit être adoptée à l'unanimité. Les dispositions actuelles en matière de taux de TVA étant en outre déjà le fruit de différents compromis, une telle modification risque de prendre plusieurs années.

Une seconde approche doit, dès lors, être envisagée.

L'Union européenne a récemment affirmé sa volonté de devenir le premier continent climatiquement neutre au monde d'ici à 2050 en procédant à une réduction des émissions de CO₂ d'au moins 50 % (par rapport aux émissions de 1990).

Pour atteindre cet objectif, la Commission européenne, par la voix de sa nouvelle Présidente, Ursula von der Leyen, a annoncé le 11 décembre 2019, la mise en œuvre d'un *Green deal* ou Pacte vert européen. Lors de cette présentation, des domaines d'action (l'industrie durable, la mobilité durable, la biodiversité, la chaîne alimentaire...) rejoignant ceux identifiés dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat ont été communiqués. La Commission a toutefois souligné que ce projet ne pourrait être réalisé qu'à la condition d'accepter de repenser les politiques en matière d'approvisionnement en énergie propre pour l'ensemble de l'économie, en matière d'industrie, de production, de consommation et de fiscalité.

Illustrant ce dernier point, elle a donc dévoilé une série de mesures relatives à la fiscalité environnementale, parmi lesquelles peut être citée l'instauration d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Sur ce point, on notera qu'initialement, la Commission souhaitait mettre en œuvre une véritable «taxe car-

bone». Toutefois et comme précédemment énoncé, cela aurait nécessité une décision unanime de la part des États membres de l'Union européenne. En outre, un impôt sur les produits importés aurait certainement été déclaré incompatible avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), celles-ci prohibant le traitement différencié de produits identiques reposant sur la nationalité des producteurs.

Compte tenu de ces éléments, la Commission a opté pour un mécanisme différent qui repose sur le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO₂ dit ETS (Emission Trading System). Pour rappel, ce dernier impose des plafonds d'émissions aux 11 000 sites industriels les plus polluants d'Europe. Une fois ces maximums atteints, les entreprises sont dans l'obligation d'acquiescer des droits à émettre du CO₂ auprès de celles qui, elles, n'ont pas atteint les plafonds.

Ce système n'est cependant pas sans faille, puisqu'afin de contourner ces obligations, certaines entreprises préfèrent délocaliser leurs sites de production hors de l'Europe. En outre, la réduction des émissions de carbone ayant un coût non négligeable pour les industriels européens, ceux-ci doivent faire face à une perte de compétitivité sur le Marché.

Applicable aux frontières de l'Union européenne, le mécanisme d'ajustement carbone envisagé dans le cadre du *Green deal* a été pensé pour pallier ces deux problèmes. Bien qu'il diffère de la proposition d'indexation des taux de TVA formulée par Convention, il paraît en constituer une alternative intéressante.