

Décision n° 2019-821 QPC
du 24 janvier 2020

(Société nationale d'exploitation
industrielle des tabacs et allumettes)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 24 octobre 2019 par le Conseil d'État (décision n^{os} 431983, 432035 du 23 octobre 2019), 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 nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes par Me Thierry Dal Farra, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-821 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du code de la santé publique et du 6° de l'article L. 3512-26 du même code, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude ;
- 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 Me Dal Farra, enregistrées le 14 novembre 2019 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour la société requérante par Me Dal Farra, enregistrées le 28 novembre 2019 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Dal Farra pour la société requérante et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 16 janvier 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. L’article L. 3512-25 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de la loi du 23 octobre 2018 mentionnée ci-dessus, dispose que les unités de conditionnement des produits du tabac comportent un dispositif de sécurité infalsifiable, composé de différents éléments authentifiants. Le dernier alinéa de son paragraphe III prévoit :

« Les équipements nécessaires à la détection des éléments authentifiants sont fournis gratuitement par les fabricants et importateurs aux agents des administrations chargées de les contrôler ».

2. Le 6° de l’article L. 3512-26 du même code, dans cette même rédaction, prévoit qu’un décret en Conseil d’État détermine :

« Les caractéristiques que doit revêtir l’identifiant unique, les conditions de désignation du fournisseur d’identifiant unique et les cas de livraison physique des identifiants uniques, mentionnés à l’article L. 3512-23 ainsi que les autres conditions d’application des articles L. 3512-24 et L. 3512-25 en matière de traçabilité et de dispositif de sécurité ».

3. La société requérante reproche à ces dispositions, qui prévoient une obligation de fourniture gratuite à l’administration des équipements nécessaires à son contrôle des dispositifs de sécurité apposés sur les produits du tabac, de méconnaître les principes d’égalité devant les charges publiques et devant la loi. En effet, elles font peser cette charge sur les fabricants et importateurs de tabac alors qu’elle incomberait par nature à l’État. En outre, seuls les fabricants et importateurs présents sur le marché au moment où l’administration fait connaître ses besoins en la matière y seraient soumis. Par ailleurs, elle ne s’appliquerait pas aux distributeurs et buralistes alors qu’ils seraient tout autant concernés par la lutte contre le commerce illicite de ces produits. Cette obligation de fourniture ne serait ni

plafonnée ni limitée dans le temps. Elle contreviendrait également, pour les mêmes motifs, au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle. En s'abstenant d'en définir la portée, en particulier quant aux administrations destinataires des équipements et à la répartition des charges entre entreprises assujetties, le législateur aurait, de surcroît, méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits et libertés précités. Dans la mesure où des sanctions pénales répriment la violation de cette obligation, le principe de légalité des délits et des peines serait également méconnu. Enfin, ces dispositions enfreindraient les exigences constitutionnelles en matière de commande publique.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du code de la santé publique.

5. 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.

6. 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* ». Si cet article n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

7. Le paragraphe I de l'article L. 3512-25 du code de la santé publique impose aux fabricants et importateurs de produits du tabac d'imprimer ou d'apposer sur les unités de conditionnement de ces produits un dispositif de sécurité infalsifiable, composé d'au moins cinq types d'éléments authentifiants. En application des dispositions contestées, ces fabricants et importateurs sont tenus de fournir gratuitement les équipements nécessaires à la détection de ces éléments aux agents des administrations chargées de les contrôler.

8. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu garantir l'authenticité des produits du tabac mis sur le

marché pour lutter contre leur commerce illicite. D'une part, il a ainsi poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé publique et de sauvegarde de l'ordre public, qui inclut la lutte contre la fraude. D'autre part, la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac n'est pas sans lien avec les activités des entreprises qui les fabriquent ou les importent, qui ont au demeurant un intérêt à la mise en œuvre de la mission de contrôle, par l'État, des dispositifs de sécurité apposés sur les unités de conditionnement de ces produits. Dès lors, en imposant aux fabricants et importateurs d'apporter leur concours à cette mission de contrôle, le législateur n'a pas reporté sur des personnes privées des dépenses qui, par leur nature, incomberaient à l'État.

9. En deuxième lieu, d'une part, les entreprises assujetties à l'obligation critiquée sont celles qui, en fabriquant ou en important des produits du tabac, mettent ces produits sur le marché. Ces entreprises ne sont ainsi pas placées dans la même situation que celles qui distribuent ou commercialisent ces produits. La différence de traitement qui en résulte est en rapport direct avec l'objet de la loi. D'autre part, les dispositions contestées n'instituent aucune différence de traitement entre les fabricants et importateurs de produits du tabac selon la date de leur entrée sur le marché. Tout nouvel entrant est donc soumis à l'obligation de fourniture contestée, laquelle peut notamment être mise en œuvre en cas de remplacement ou de renouvellement des équipements de contrôle ou d'adaptation de ces derniers aux modifications apportées aux dispositifs de sécurité.

10. En dernier lieu, d'une part, les dispositions contestées limitent l'obligation de fourniture aux seuls équipements « nécessaires » à la détection des éléments authentifiants des dispositifs de sécurité par l'administration des douanes. D'autre part, l'exercice de cette mission de contrôle dépend du volume de produits mis sur le marché. Il s'en déduit que chaque fabricant ou importateur doit contribuer à cette obligation à proportion des unités de conditionnement de produits du tabac qu'il met sur le marché, selon des modalités qu'il revient au pouvoir réglementaire de préciser en application du 6° de l'article L. 3512-26 du code de la santé publique.

11. Il résulte de tout ce qui précède que, compte tenu de la charge financière que représente la satisfaction de l'obligation en cause, les dispositions contestées n'entraînent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté. Il en va de même, pour les motifs énoncés au paragraphe 9, du grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

12. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent ni le droit de propriété, ni la liberté d'entreprendre, ni la liberté contractuelle, ni le principe de légalité des délits et des peines, ni aucune exigence constitutionnelle relative à la commande publique, 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 paragraphe III de l'article L. 3512-25 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, 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 23 janvier 2020, 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 24 janvier 2020.