



## Commentaire

### Décision n° 2019-821 QPC du 24 janvier 2020

*Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes*

*(Obligation de fourniture des équipements nécessaires à l'authentification des produits du tabac)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 octobre 2019 par le Conseil d'État (décision n<sup>os</sup> 431983, 432035 du 23 octobre 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA) portant sur le dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du code de la santé publique (CSP) et sur le 6<sup>o</sup> 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.

Dans sa décision n° 2019-821 QPC du 24 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du CSP, dans cette rédaction.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Présentation**

Les produits du tabac vendus dans l'Union européenne sont soumis à des obligations de traçabilité et de sécurité. Celles-ci sont définies par plusieurs normes européennes et, en France, par les articles L. 3512-23 à L. 3512-26 du CSP.

La traçabilité est assurée par un « *identifiant unique* », prévu à l'article L. 3512-23 de ce code, qui vise à permettre de suivre un produit du tabac depuis son usine de production jusqu'au vendeur au détail. En pratique, cet identifiant est un code-barres matriciel, généré et délivré par l'Imprimerie nationale, qui figure sur chaque unité de conditionnement, telle qu'un paquet de cigarettes.

La sécurité est assurée par un « *dispositif de sécurité infalsifiable* », prévu au paragraphe I de l'article L. 3512-25, qui vise à s'assurer de l'authenticité du produit du tabac. Ce dispositif doit être imprimé ou apposé sur les unités de conditionnement

de produits du tabac fabriqués en France, importés d'un État non membre de l'Union européenne ou provenant d'un État membre. En pratique, il prend la forme d'une vignette apposée sur chaque paquet de cigarettes ou de tabac à rouler.

Afin d'éviter les faux, ce dispositif de sécurité doit comporter « *au moins cinq types d'éléments authentifiants, dont au moins un élément apparent, un élément semi-apparent et un élément non apparent* ». Un arrêté ministériel du 24 décembre 2018<sup>1</sup> précise que :

- l'élément apparent est une encre optiquement variable ;
- les éléments semi-apparents sont un papier inerte aux ultraviolets, une encre ultraviolette et une micro-impression de lignes ou motifs constitués de lettres ou de chiffres de très petite taille ;
- l'élément non apparent est un traceur moléculaire (marqueur chimique).

Le paragraphe III de l'article L. 3512-25 précise que le ministre chargé des douanes peut décider de mettre en œuvre ou de retirer un système de rotation des dispositifs de sécurité, exiger le remplacement d'un dispositif de sécurité lorsqu'il a des raisons de croire que son intégrité est compromise et définir des orientations ou des prescriptions officielles relatives à la sécurité des procédures de production et de distribution afin de lutter contre la production et la distribution illicites ainsi que le vol de dispositifs de sécurité et des éléments authentifiants qui les composent.

Le dernier alinéa du même paragraphe III, objet de la QPC, établit une obligation, pour les fabricants et importateurs de produits du tabac, de fournir gratuitement les équipements nécessaires à la détection des éléments authentifiants aux agents des administrations chargées de les contrôler.

Le 6° de l'article L. 3512-26, également objet de la QPC, renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer, notamment, les conditions d'application de l'article L. 3512-25 en matière de dispositif de sécurité.

Ces deux derniers articles ont été introduits par une ordonnance du 19 mai 2016<sup>2</sup>, portant transposition de la directive européenne du 3 avril 2014 relative à la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac<sup>3</sup>. Compte tenu de

---

<sup>1</sup> Arrêté du 24 décembre 2018 relatif à la combinaison des éléments authentifiants des produits du tabac, *JO* du 30 décembre 2018.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016 portant transposition de la directive 2014/40/UE sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes.

<sup>3</sup> Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

l'augmentation des produits illicites, l'article 16 de cette directive prévoit que « *les États membres exigent que toutes les unités de conditionnement des produits du tabac qui sont mises sur le marché comportent un dispositif de sécurité infalsifiable, composé d'éléments visibles et invisibles. Le dispositif de sécurité est imprimé ou apposé de façon inamovible et indélébile, et n'est en aucune façon dissimulé ou interrompu* ». Ce dispositif est applicable aux cigarettes et au tabac à rouler depuis le 20 mai 2019 et le sera aux autres produits du tabac à compter du 20 mai 2024.

Prise sur le fondement de cet article 16, une décision d'exécution de la Commission européenne du 15 décembre 2017 a précisé les normes techniques applicables à ces dispositifs de sécurité. Elle prévoit notamment que les « *États membres font en sorte de disposer des moyens nécessaires pour analyser chaque combinaison d'éléments authentifiants dont ils autorisent l'utilisation pour la mise au point de dispositifs de sécurité [...] aux fins de la vérification de l'authenticité d'une unité de conditionnement d'un produit du tabac. [...] Les États membres font obligation aux fabricants et aux importateurs de produits du tabac établis sur leur territoire de fournir, sur demande écrite, des échantillons de produits du tabac actuellement mis sur le marché. Les échantillons sont fournis dans leur unité de conditionnement et comportent les dispositifs de sécurité appliqués. Sur demande, les États membres mettent à la disposition de la Commission les échantillons de produits du tabac obtenus* »<sup>4</sup>.

Afin de tenir compte de cette décision, les articles L. 3512-25 et L. 3512-26 du CSP ont été modifiés par la loi du 23 octobre 2018 précitée<sup>5</sup>. C'est à cette occasion qu'a été introduite, au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 (alors entièrement réécrit), l'obligation de fourniture à l'administration des équipements nécessaires à la détection des éléments authentifiants.

Cette obligation n'est pas prévue par les textes européens : il ne s'agit donc pas d'une mesure de transposition. En dépit du renvoi au décret en Conseil d'État prévu au 6° de l'article L. 3512-26, aucune mesure réglementaire n'est, à ce jour, venue préciser la portée de cette obligation.

---

<sup>4</sup> Article 7 de la décision d'exécution (UE) 2018/576 de la Commission du 15 décembre 2017 concernant les normes techniques nécessaires pour les dispositifs de sécurité appliqués aux produits du tabac.

<sup>5</sup> Amendement n° CF22 présenté par M. Vincent Ledoux et autres, adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale en première lecture le 25 juillet 2018. Cf. le rapport n° 1212 (Assemblée nationale – XV<sup>ème</sup> législature) de Mme Émilie Cariou fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, p. 281.

## B. – Origine de la QPC et question posée

Le 27 février 2019, le directeur général des douanes et droits indirects a adressé aux fabricants et importateurs de tabac une lettre leur demandant notamment, sur le fondement du dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du CSP, de fournir à l'administration des douanes les équipements nécessaires à la détection des éléments authentifiants des dispositifs de sécurité apposés sur les produits du tabac. Ce courrier précise qu'il s'agit de fournir 4 500 compte-fils (loupes à fort grossissement permettant d'identifier les éléments semi-apparents de la vignette de sécurité) et un spectromètre de masse (appareil permettant de déceler le traceur moléculaire non apparent) et en détaille les spécifications techniques attendues. Il indique que les « *fabricants et importateurs sont tenus de se coordonner pour fournir à la douane* » ce matériel, au plus tard le 30 avril 2019.

Le 25 avril 2019, dans une seconde lettre, le directeur général des douanes et droits indirects précise que l'obligation prévue au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 vise « *la fourniture du matériel, son renouvellement, sa maintenance et l'éventuel remplacement de pièces. Elle vise également une éventuelle demande de nouveau matériel, en cas de remplacement ou de modification du dispositif de sécurité en application de l'article 6.2 de la décision d'exécution (UE) 2018/576. / De même des besoins en matière d'installation, d'informatique, de formations, et d'extension de garantie, qui font partie des spécifications techniques du spectromètre de masse, peuvent être nécessaires pour que l'État dispose d'un équipement opérationnel* ». La lettre indique, par ailleurs, qu'en l'absence de disposition législative ou réglementaire précisant les modalités de répartition des coûts, celles-ci sont laissées à « *la discrétion* » des fabricants et importateurs. Elle suggère néanmoins qu'« *une forme de mutualisation entre les fabricants et importateurs [...] permettrait [...] de remplir plus certainement cette obligation législative à un coût maîtrisé pour l'ensemble des parties prenantes concernées* ».

La SEITA a formé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de chacun de ces deux courriers. À cette occasion, elle a posé deux QPC identiques, portant sur le dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25, le 6° de l'article L. 3512-26 et le paragraphe II de l'article L. 3515-4 du CSP.

Dans sa décision précitée du 23 octobre 2019, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel, faute d'être applicable au litige, le paragraphe II de l'article L. 3515-4 du CSP, qui prévoit les sanctions pénales réprimant la méconnaissance de l'obligation de délivrance du matériel nécessaire à la détection des éléments authentifiants. En revanche, jugeant que le « *moyen tiré de*

*ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution soulève une question présentant un caractère sérieux* », le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel les dispositions du dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du CSP et de l'article L. 3512-26 du même code « *en ce que, par son 6°, il renvoie les conditions d'application de ces dispositions à un décret en Conseil d'État* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les griefs et la délimitation du champ de la QPC**

\* La société requérante reprochait aux dispositions renvoyées, qui prévoyaient 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, selon elle, ces dispositions faisaient 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 étaient soumis. Par ailleurs, cette obligation ne s'appliquait 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 n'était en outre ni plafonnée ni limitée dans le temps.

Selon la société requérante, cette obligation de fourniture contrevenait 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 avait, de surcroît, méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits et libertés précités. Dans la mesure où des sanctions pénales réprimaient la violation de cette obligation, le principe de légalité des délits et des peines avait également été méconnu. Enfin, ces dispositions enfreignaient les exigences constitutionnelles en matière de commande publique.

\* Au regard de ces griefs, le Conseil a restreint le champ de la QPC au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du CSP (paragr. 4).

## **B. – La jurisprudence constitutionnelle en matière d’obligations mises à la charge de certaines catégories de personnes**

### **1. – Les principes d’égalité devant les charges publiques et devant la loi et le contrôle de l’incompétence négative**

Le principe d’égalité devant les charges publiques résulte de l’article 13 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, selon lequel : « *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* ». Le Conseil constitutionnel juge que, pour assurer le respect de ce principe, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu’il se propose et que cette appréciation ne doit pas entraîner de rupture caractérisée de l’égalité devant les charges publiques.

\* En dehors du domaine fiscal, le Conseil constitutionnel juge de façon constante que « *Si l’article 13 de la Déclaration de 1789 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* »<sup>6</sup>.

– Dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, il a par exemple validé, au regard de cette exigence constitutionnelle, l’obligation incombant à certaines entreprises qui procèdent à des licenciements économiques susceptibles d’affecter l’équilibre d’un bassin d’emploi, de réaliser des dépenses destinées à atténuer les effets de la fermeture d’un site, après avoir relevé que le législateur avait plafonné le montant des dépenses à quatre fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance par emploi supprimé et autorisé sa modulation, entre deux et quatre fois cette valeur, en fonction notamment des « *capacités financières* » de l’entreprise<sup>7</sup>.

Saisi de dispositions relatives au contrôle administratif des attestations d’accueil établies par les personnes se proposant d’assurer le logement d’un étranger séjournant en France dans le cadre d’une visite familiale et privée, le Conseil, dans la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, a validé l’exigence de prise en charge éventuelle par l’hébergeant des frais de séjour de l’étranger, dans la limite du

---

<sup>6</sup> Voir par exemple, récemment, la décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*, paragr. 59.

<sup>7</sup> Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 72.

montant des ressources exigées d'un étranger pour une entrée sur le territoire en l'absence d'attestation d'accueil. En revanche, il a jugé « *qu'en mettant à la charge de l'hébergeant les frais de rapatriement éventuel de l'étranger accueilli, sans prévoir un plafonnement de ces frais, sans tenir compte ni de la bonne foi de l'hébergeant ni du comportement de l'hébergé et sans fixer un délai de prescription adapté, le législateur a rompu de façon caractérisée l'égalité des citoyens devant les charges publiques* »<sup>8</sup>.

Dans sa décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, le Conseil a jugé que « *l'obligation pour le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de prendre en charge l'hébergement collectif des salariés soumis par son cocontractant ou par une entreprise sous-traitante à des conditions d'hébergement collectif incompatibles avec la dignité humaine, fait supporter aux personnes tenues à cette obligation une charge particulière ; que cette charge, instituée dans le cadre de relations contractuelles directes ou indirectes, vise à améliorer les conditions de vie des salariés exposés à un hébergement collectif incompatible avec la dignité humaine* ». Il a conclu à l'absence de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, compte tenu de deux réserves précédemment énoncées sur le fondement du principe de responsabilité résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : d'une part, l'obligation est nécessairement subordonnée au constat préalable d'une infraction aux dispositions de l'article 225-14 du code pénal (qui réprime le fait de soumettre une personne à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine) imputable à l'un des cocontractants du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre ; d'autre part, cette obligation est limitée aux salariés qui sont employés à l'exécution du contrat direct ou de sous-traitance et à la durée d'exécution de ce contrat<sup>9</sup>.

Dans la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, le Conseil a validé sous réserve les dispositions imposant à une collectivité territoriale de verser une indemnité à une organisation syndicale à raison de l'interruption de la mise à disposition de locaux occupés depuis plus de cinq ans sans que cette collectivité lui ait proposé de locaux de substitution : si cette indemnité « *est justifiée par l'objectif d'intérêt général qui s'attache à ce que les organisations syndicales disposent de moyens pour mettre en œuvre la liberté syndicale* », elle « *ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 et le bon usage*

---

<sup>8</sup> Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 11 et 12.

<sup>9</sup> Décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, *Fédération des promoteurs immobiliers (Prise en charge par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'hébergement des salariés du cocontractant ou du sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement indignes)*, cons. 9 à 19.

*des deniers publics, excéder le préjudice subi à raison des conditions dans lesquelles il est mis fin à l'usage de ces locaux »<sup>10</sup>.*

– En revanche, certaines obligations ne peuvent, par nature, être mises à la charge de personnes privées. Ainsi, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a censuré, sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques, des dispositions imposant aux opérateurs de réseaux de télécommunication de supporter le coût de fonctionnement de dispositifs d'interceptions de sécurité (écoutes téléphoniques), qui auparavant leur était remboursé par l'État : *« s'il est loisible au législateur, dans le respect des libertés constitutionnellement garanties, d'imposer aux opérateurs de réseaux de télécommunications de mettre en place et de faire fonctionner les dispositifs techniques permettant les interceptions justifiées par les nécessités de la sécurité publique, le concours ainsi apporté à la sauvegarde de l'ordre public, dans l'intérêt général de la population, est étranger à l'exploitation des réseaux de télécommunications ; que les dépenses en résultant ne sauraient dès lors, en raison de leur nature, incomber directement aux opérateurs »<sup>11</sup>.*

Ce n'est pas seulement l'absence de toute rémunération des opérateurs de télécommunication qui a ici été sanctionnée, mais, plus fondamentalement, le fait de reporter sur des personnes privées des dépenses de sécurité qui relèvent par nature de la compétence de l'État et qui sont étrangères aux activités de ces personnes.

La décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC du 5 août 2015, quoique moins explicite, peut également être citée, en ce qu'elle a censuré les modalités d'indemnisation du titulaire d'un office de notaire, d'huissier de justice ou de commissaire-priseur judiciaire dont la valeur patrimoniale est diminuée en raison de la création d'un nouvel office : *« par les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre la réparation de l'"atteinte à la valeur patrimoniale d'un office antérieurement créé" qui résulte d'une décision du ministre de la justice, prise sur le fondement de la loi déferée, de créer un nouvel office ; [...] ces dispositions ne pouvaient ainsi, sans occasionner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, faire supporter au titulaire du nouvel office la charge de procéder à une telle compensation de la dépréciation de la valeur patrimoniale de l'office*

---

<sup>10</sup> Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 17.

<sup>11</sup> Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 41.

*antérieurement créé ; [...] par suite, le législateur a méconnu les exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789 »<sup>12</sup>.*

Ainsi, le Conseil n'a pas censuré le caractère excessif du montant de l'indemnisation de la dépréciation patrimoniale, mais le principe même d'avoir mis à la charge du titulaire du nouvel office cette indemnisation.

\* Sur le terrain de l'incompétence négative et du principe d'égalité devant la loi (qui résulte de l'article 6 de la Déclaration de 1789), le Conseil constitutionnel a déjà été amené, en contrôle *a priori*, à examiner une contribution en nature. Dans sa décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, il a ainsi examiné l'obligation pour « *toute personne physique ou morale qui, gratuitement, met pour son propre compte à disposition des particuliers sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande, leur fait mettre à disposition, leur distribue pour son propre compte ou leur fait distribuer des imprimés non nominatifs [...] de contribuer à la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets ainsi produits* », contribution pouvant être financière ou en nature. Le Conseil a alors censuré au regard du principe d'égalité devant la loi l'exclusion des personnes mettant à disposition des imprimés nominatifs, dans la mesure où l'objet de la loi était de protéger l'environnement en évitant la prolifération d'imprimés gratuits non sollicités<sup>13</sup>.

Le Conseil constitutionnel a été à nouveau saisi de ce dispositif lorsqu'y ont été intégrées les publications de presse, l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement prévoyant dans son paragraphe IV que « *la contribution mentionnée au premier alinéa du I du présent article peut être versée en tout ou partie sous forme de prestations en nature prenant la forme d'une mise à disposition d'encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur la nécessité de favoriser le geste de tri et le recyclage du papier. Un décret précise les conditions selon lesquelles cette contribution en nature est apportée, en fonction des caractéristiques des publications* ». Le Conseil a alors jugé que « *la contribution instituée par le premier alinéa du paragraphe I de cet article L. 541-10-1 ne constitue pas une imposition de toutes natures ; que, d'autre part, le a) du 2° du paragraphe I de l'article 91 confie seulement au décret le soin de définir les conditions dans lesquelles la contribution en nature est apportée pour s'assurer que la mise à disposition d'encarts publicitaires soit d'une valeur équivalente à celle de la contribution financière ; qu'ainsi, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa*

---

<sup>12</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 78.

<sup>13</sup> Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 6 à 12 .

*compétence ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution doit être écarté »*<sup>14</sup>. En application de ce même article, le montant de la contribution financière était fixé selon un barème déterminé par un arrêté.

## **2. – Les autres exigences constitutionnelles**

Les obligations mises à la charge de certaines catégories de personnes sont parfois contestées, non seulement sur le terrain de l'égalité, mais aussi sur le fondement d'autres exigences constitutionnelles, telles que la liberté d'entreprendre, la liberté contractuelle, le droit de propriété ou l'obligation pour le législateur d'exercer pleinement sa compétence.

\* Ainsi, dans sa décision n° 2015-529 QPC du 23 mars 2016, le Conseil était saisi de l'obligation faite à certains distributeurs de services audiovisuels de mettre à disposition de leurs abonnés des services d'initiative publique locale destinés aux informations sur la vie locale et d'en supporter les coûts de diffusion et de transport.

Il a, d'abord, jugé cette obligation conforme à la liberté d'entreprendre, à la liberté contractuelle et à l'article 34 de la Constitution, après avoir constaté que le législateur avait poursuivi un motif d'intérêt général (garantir le maintien et favoriser le développement des services publics locaux) et suffisamment circonscrit cette obligation, qui devait être entendue comme ne s'appliquant qu'aux abonnés situés dans la zone géographique de la collectivité territoriale qui édite le service et comme limitée au transport et à la diffusion des programmes, sans que soient imposées ni la réalisation de travaux de raccordement ou de génie civil ni la prise en charge de la numérisation de ces programmes<sup>15</sup>.

Il a, ensuite, considéré, au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, que *« l'obligation instituée par les dispositions contestées, qui pèse sur l'ensemble des distributeurs de services audiovisuels par un réseau autre que satellitaire n'utilisant pas de fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, poursuit un objectif d'intérêt général ; qu'il n'en résulte aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit être écarté »*<sup>16</sup>.

Il a, enfin, jugé que les dispositions contestées, qui *« instituent une obligation en*

---

<sup>14</sup> Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 40.

<sup>15</sup> Décision n° 2015-529 QPC du 23 mars 2016, *Société Iliad et autre (Obligation de distribution des services d'initiative publique locale)*, cons. 7 à 9.

<sup>16</sup> *Ibidem*, cons. 12.

*faveur d'un service public dans le cadre de la relation contractuelle entre le distributeur de services audiovisuels et ses abonnés, ne portent aucune atteinte au droit de propriété »<sup>17</sup>.*

Le commentaire précise à cet égard : *« Ce faisant, le Conseil constitutionnel a confirmé le caractère alternatif du contrôle qu'il opère au regard des exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789 et de celui qu'il opère au regard des exigences des articles 2 et 17 de cette même déclaration, y compris en dehors de la législation fiscale. Si le contrôle des servitudes administratives qui pèsent sur une propriété privée est un contrôle au regard des exigences constitutionnelles en matière de droit de propriété, les dispositions contestées dans la décision commentée instituaient une obligation dont la coloration n'était pas au premier chef celle d'une servitude. Il s'agissait bien plutôt d'une sujétion conduisant le distributeur de services audiovisuels à devoir utiliser d'une certaine manière le réseau câblé dont il dispose dans le cadre de sa relation contractuelle avec ses abonnés. Le Conseil a donc considéré que l'exigence constitutionnelle à laquelle les dispositions devaient être confrontées était l'égalité devant les charges publiques ».*

\* Dans sa décision n° 2016-605 QPC du 17 janvier 2017, c'est essentiellement au regard de la liberté d'entreprendre que le Conseil constitutionnel a examiné des dispositions faisant peser sur les distributeurs de matériaux, produits et équipements de construction vendus à des professionnels, une obligation de reprise des déchets issus de matériaux identiques à ceux qu'ils vendent.

Il a validé ces dispositions, au motif qu'elles poursuivaient un motif d'intérêt général (favoriser un maillage de points de collecte au plus près des chantiers de construction, afin de limiter le coût de transport des déchets issus du bâtiment et des travaux publics et éviter leur abandon en pleine nature) et après en avoir triplement précisé la portée :

- l'obligation de reprise des déchets pèse *« sur les distributeurs s'adressant à titre principal aux professionnels du bâtiment et de la construction »* ;
- en prévoyant que le distributeur *« s'organise, en lien avec les pouvoirs publics et les collectivités compétentes »*, le législateur l'a laissé libre de décider des modalités, notamment financières, selon lesquelles il accomplira l'obligation de reprise qui lui incombe (ce qui signifie qu'il peut la facturer) ;

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, cons. 13.

– dans la mesure où le législateur a fait dépendre l’obligation de reprise de l’activité principale du distributeur, il « *a ainsi entendu limiter celle-ci dans une mesure telle qu’il n’en résulte pas une dénaturation de cette activité principale* »<sup>18</sup>.

À l’inverse, le Conseil a censuré des obligations qui, mises à la charge de certaines entreprises, ne présentaient pas un lien direct avec l’objectif poursuivi par le législateur et méconnaissaient, dès lors, la liberté d’entreprendre. Ainsi dans sa décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, le Conseil a censuré des dispositions qui permettaient l’adoption de normes techniques dans le bâtiment destinées à imposer l’utilisation de bois dans les constructions nouvelles afin de favoriser une augmentation de la production de bois, en jugeant que cette obligation ne présentait pas un lien direct avec l’objectif poursuivi d’amélioration de la lutte contre la pollution atmosphérique<sup>19</sup>.

### **C. – L’application à l’espèce**

Au-delà de la diversité des griefs qu’elle invoquait, toute l’argumentation de la société requérante consistait à contester une charge excessive, dont le périmètre et les conséquences étaient insuffisamment définis, et qui, selon elle, pesait seulement sur certains fabricants et importateurs de produits du tabac. Pour y répondre, le Conseil constitutionnel s’est ainsi placé sur le terrain de l’égalité devant la loi et devant les charges publiques (paragr. 5 et 6).

En effet, à la différence des dispositions critiquées dans les décisions précitées n° 2015-529 QPC sur les distributeurs de services audiovisuels et n° 2016-605 QPC sur la reprise de certains déchets, les dispositions contestées en l’espèce n’influaient qu’indirectement sur la liberté d’entreprendre des fabricants et importateurs de tabac : les conditions d’exercice de leur activité n’étaient pas affectées en elles-mêmes, mais seulement dans la mesure où venait s’y ajouter la charge particulière critiquée. L’incidence sur la liberté contractuelle était, elle, encore plus ténue : ainsi, dans la décision n° 2015-529 QPC, les dispositions contestées déterminaient directement une partie du contenu du contrat liant le distributeur à ses abonnés. Quant au droit de propriété, le Conseil a suivi la même logique que dans cette dernière décision : quoiqu’il ne fasse pas de doute que les dispositions contestées impliquaient un transfert de propriété des équipements, le fait que celui-ci s’effectue au profit de l’État et ne concerne que certaines catégories de personnes incitait à l’analyser avant

---

<sup>18</sup> Décision n° 2016-605 QPC du 17 janvier 2017, *Confédération française du commerce de gros et du commerce international (Obligation de reprise des déchets issus de matériaux, produits et équipements de construction)*.

<sup>19</sup> Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l’industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*.

tout comme une charge publique, au sens de la jurisprudence sur l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Examinant le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel a, en premier lieu relevé l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir « *garantir l'authenticité des produits du tabac mis sur le marché pour lutter contre leur commerce illicite* » (paragr. 8). Un tel objectif est d'ailleurs confirmé par la législation européenne<sup>20</sup>. Le Conseil a relevé, d'une part, que cet objectif participe à la fois à la protection de la santé publique et à la sauvegarde de l'ordre public, qui inclut la lutte contre la fraude<sup>21</sup>, ces deux objectifs ayant valeur constitutionnelle. Il a jugé, d'autre part, que l'objectif poursuivi « *n'est pas sans lien avec les activités des entreprises qui les fabriquent ou les importent* » (même paragr.). Le concours qu'elles doivent apporter à l'exercice par l'État de sa mission de contrôle ne peut donc être considéré comme étranger à leur activité – le Conseil ayant en outre relevé, au demeurant, l'intérêt de ces entreprises à la mise en œuvre de cette mission. Ainsi, le législateur n'a pas seulement agi dans « *l'intérêt général de la population* », pour reprendre les termes de la décision n° 2000-441 DC précitée, et n'a donc « *pas reporté sur des personnes privées des dépenses qui, par leur nature, incomberaient à l'État* » (même paragr.).

En deuxième lieu, le Conseil a examiné les différences de traitement alléguées par la société requérante. Il a considéré, d'une part, que la mise des produits du tabac sur le marché, effectuée uniquement par les fabricants et importateurs, conduisait à les placer dans une situation différente des entreprises qui distribuent ou commercialisent ces produits. La différence de traitement instaurée par les dispositions contestées est donc en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de garantir l'authenticité des produits du tabac mis sur le marché (paragr. 9). D'autre part, le Conseil a relevé que les dispositions contestées n'instituent aucune différence de traitement entre les entreprises assujetties et les nouveaux entrants sur le marché. En effet, au moment où elle est mise en œuvre, l'obligation contestée s'applique à tous les fabricants et importateurs en activité. Par hypothèse, cette obligation ne peut s'appliquer à ceux qui ne sont plus ou qui ne sont pas encore sur le marché. En outre,

---

<sup>20</sup> Directive 2014/40/UE précitée, considérant 29 : « *Des volumes considérables de produits illicites non conformes aux exigences de la directive 2001/37/CE sont mis sur le marché, et tout indique que ces volumes pourraient être amenés à augmenter. Ces produits illicites portent préjudice à la libre circulation des produits conformes et à la protection qu'assurent les dispositions législatives en faveur de la lutte antitabac. [...] Il y a [...] lieu de prévoir l'instauration de dispositifs de sécurité qui permettront de déterminer plus facilement si les produits du tabac sont authentiques ou non* ».

<sup>21</sup> Sur la lutte contre la fraude, voir notamment les décisions n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, cons. 11 et n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 70.

si la critique de la société requérante sur ce point reposait sur l'idée que l'obligation de fourniture d'équipements de contrôle n'aurait à s'appliquer qu'une seule fois, épargnant ainsi d'éventuels futurs entrants sur le marché, le Conseil a souligné que cette obligation pourrait également être mise en œuvre en cas de remplacement, de renouvellement ou d'adaptation de ces équipements de contrôle (même paragr.).

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a examiné la portée de l'obligation contestée. Il a estimé, d'une part, que le législateur a bien limité cette obligation, dès lors qu'elle ne porte que sur les équipements « *nécessaires* » à la détection des éléments authentifiants et que la seule administration destinataire de ces équipements est celle des douanes<sup>22</sup> (paragr. 10). Il a précisé, d'autre part, que l'exercice de cette mission de contrôle dépend du volume de produits mis sur le marché, ce dont il a nécessairement 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* », suivant « *des modalités qu'il revient au pouvoir réglementaire de préciser en application du 6° de l'article L. 3512-26* » du CSP (même paragr.).

Le Conseil en a conclu que, « *compte tenu de la charge financière que représente la satisfaction de l'obligation en cause* », les dispositions contestées n'entraînaient pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (paragr. 11). Il a écarté en conséquence le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789, avant de renvoyer à son argumentation relative aux différences de traitement alléguées pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Après avoir écarté les autres griefs, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution le dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 3512-25 du CSP, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

---

<sup>22</sup> Rappelons que le paragraphe III de l'article L. 3512-25 confie au seul ministre chargé des douanes le soin de veiller à l'intégrité des dispositifs de sécurité.