

Numéro du rôle : 5760
Arrêt n° 52/2015 du 7 mai 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation, introduit par la société de droit finlandais « Neste Oil Oyj ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 décembre 2013 et parvenue au greffe le 3 décembre 2013, la société de droit finlandais « Neste Oil Oyj », assistée et représentée par Me M. Wellinger et Me A. Bailleux, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation partielle (article 2, 11°, 12° et 13°, article 5, alinéa 1er, 1°, 2° et 3°, article 6 et article 7, §§ 2, 3 et 6) de la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation (publiée au *Moniteur belge* du 26 juillet 2013, deuxième édition).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J.-F. De Bock et Me V. De Schepper, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 7 octobre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé :

- de demander, en application de l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à la partie requérante de produire, au plus tard le lundi 27 octobre 2014, la preuve du fait que la décision d'introduire le recours a bien été prise par l'organe compétent de la société et de la porter, dans le même délai, à la connaissance de l'autre partie;

- que l'affaire était en état;

- qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et

- qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 29 octobre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

La partie requérante a produit la preuve demandée.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 29 octobre 2014.

Par ordonnance du 29 octobre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé :

- de rouvrir les débats afin de permettre au Conseil des ministres, s'il le souhaitait, de répliquer à la réponse précitée de la partie requérante, par un mémoire complémentaire à introduire le 20 novembre 2014 au plus tard et à communiquer, dans le même délai, à la partie requérante;

- qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et

- qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 26 novembre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire complémentaire.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 26 novembre 2014.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du recours en annulation

En ce qui concerne la preuve de la décision d'introduire le recours en annulation

A.1. A la demande du Conseil des ministres, la société de droit finlandais « Neste Oil Oyj » joint à son mémoire en réponse une copie de ses statuts et d'un extrait du registre du commerce d'Helsinki, ainsi qu'une traduction française de ces documents. Elle joint aussi à ce mémoire, d'une part, un mandat écrit donné le 28 novembre 2013 aux avocats qui ont rédigé et signé la requête portant le recours en annulation et, d'autre part, un document rédigé le 28 février 2014 confirmant le maintien de ce recours et renvoyant à la décision du 28 novembre 2013.

A.2. Le Conseil des ministres estime que le recours en annulation est irrecevable parce qu'il n'est pas démontré que la décision d'introduire ce recours a été prise par l'organe statutairement compétent de la société.

Il précise que les pièces produites par la requérante ne permettent pas à la Cour de vérifier que les deux personnes physiques qui ont signé le mandat du 28 novembre 2013 ont le droit de représenter la société, soit parce qu'elles sont membres de son conseil d'administration, soit parce qu'elles ont reçu de cet organe une procuration pour ce faire.

A.3. En réponse à la demande de la Cour formulée par l'ordonnance du 7 octobre 2014, la société « Neste Oil Oyj » souligne, par lettre du 24 octobre 2014, avoir déjà fourni tous les éléments établissant que Timo Sarrikola et Kaisa Hietala, les deux personnes physiques qui ont signé les documents précités du 28 novembre 2013 et du 28 février 2014, étaient habilités à le faire en son nom et pour son compte. Elle remarque que le mandat du 28 novembre 2013 établit son intention d'introduire le recours en annulation.

Elle déduit de l'article 7 de ses statuts, de l'extrait du registre du commerce d'Helsinki, ainsi que d'extraits de la loi finlandaise du 21 juillet 2006 sur les sociétés anonymes et de la loi finlandaise du 2 février 1979 sur les procurations - nouveaux documents dont elle produit une traduction française et une traduction anglaise - que les deux personnes physiques précitées ont valablement décidé d'introduire le recours en annulation en son nom et pour son compte. Elle joint aussi à sa lettre du 24 octobre 2014 un avis de deux avocats finlandais rédigé en anglais ainsi qu'une traduction de ce document.

A.4. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres rétorque que Timo Sarrikola et Kaisa Hietala n'appartiennent à aucune des trois catégories de personnes physiques habilitées par l'article 7, alinéa 1er, des statuts la société requérante à représenter celle-ci (directeur général, membre du conseil d'administration ou personne nommée par ce conseil et qui a obtenu le droit de représenter la société).

Remarquant que, selon le registre du commerce, ces deux personnes sont, à l'instar de quatre-vingt-cinq autres personnes, titulaires d'une procuration, le Conseil des ministres relève qu'aucune des pièces produites par la requérante ne précise la nature de cette procuration ou la portée des pouvoirs que celle-ci leur confère. Il estime peu vraisemblable que toutes ces personnes puissent valablement prendre n'importe quelle décision engageant la société. Le Conseil des ministres ajoute que, quoi qu'il en soit, la requérante ne produit pas la procuration donnée aux deux personnes physiques précitées et reste en défaut d'établir qu'elle a été donnée par écrit, comme l'exige l'article 2, alinéa 2, de la loi finlandaise sur les procurations pour les procurations donnant à leur titulaire le droit de représenter leur mandant devant le tribunal.

Le Conseil des ministres expose, enfin, que la requérante confond le pouvoir de décision et le pouvoir de représentation. Il observe que, indépendamment de la question de savoir si les deux personnes physiques précitées peuvent valablement représenter la société requérante, celle-ci n'indique pas à la Cour quel est l'organe statutairement compétent pour décider de l'introduction d'une action en justice et ne prouve pas *a fortiori* que le présent recours a bien été introduit par cet organe. Le Conseil des ministres déduit de l'article 5 des statuts de la requérante que c'est au conseil d'administration qu'il revient de décider d'agir en justice et de désigner un avocat à cette fin.

En ce qui concerne l'intérêt de la requérante

A.5. « Neste Oil Oyj » justifie son intérêt à demander l'annulation de l'article 2, 11°, 12° et 13°, de la loi du 17 juillet 2013 « relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation », ainsi que des articles 5, 6, et 7, §§ 2, 3 et 6, de la même loi par la circonstance que ces dispositions affecteraient directement et défavorablement le développement de son activité économique.

La requérante souhaite commercialiser sur le territoire du Royaume de Belgique une « huile végétale hydrotraitee » qu'elle produit (« NExBTL »). Elle aimerait plus précisément proposer son produit aux sociétés pétrolières enregistrées qui sont tenues de garantir la présence d'une quantité minimale de biocarburants dans le diesel qu'elles mettent à la consommation. La requérante soutient que, en accordant le bénéfice quasi exclusif de cette obligation faite à ces sociétés pétrolières à l'ester méthylique d'acide gras (EMAG), principal biocarburant concurrent de son produit, les dispositions législatives attaquées la prive *de facto* d'un débouché pour son huile végétale hydrotraitee.

« Neste Oil Oyj » souligne que cette huile est un biocarburant qui, produit en grande quantité sur le territoire de la République de Finlande et sur celui du Royaume des Pays-Bas, est, depuis plusieurs années, mis à la consommation tant en Finlande que sur le territoire d'autres Etats, membres ou non de l'Union européenne. Précisant qu'elle commercialise cette huile tant à l'état pur que mélangée avec du diesel, la requérante indique aussi que son produit peut servir de substitut intégral à ce carburant.

« Neste Oil Oyj » remarque enfin que l'huile végétale hydrotraitee est l'un des biocarburants explicitement mentionnés dans les annexes III et V de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 « relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE » et constitue un biocarburant au sens de l'article 2, deuxième alinéa, i), de cette directive. Elle en déduit que le NExBTL est un biocarburant reconnu par cet acte de l'Union européenne.

Quant aux moyens pris de la violation de l'article 10, alinéas 1er et 2, première phrase, et de l'article 11, première phrase, de la Constitution

En ce qui concerne l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013

A.6.1. « Neste Oil Oyj » dénonce, d'abord, la différence de traitement que ferait l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 entre, d'une part, les producteurs d'EMAG et, d'autre part, les producteurs d'huile végétale hydrotraîtée. La requérante soutient que seuls les premiers peuvent mettre leur produit à la consommation sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation ministérielle prévue par l'article 5, 2°, de la loi du 17 juillet 2013.

La requérante expose que cette différence de traitement crée une « charge administrative plus lourde » pour les producteurs du biocarburant concurrent de l'EMAG. Elle soutient, en outre, que cette différence de traitement confère aussi aux producteurs d'EMAG un monopole de fait sur le marché belge aussi longtemps que les producteurs d'autres biocarburants compatibles avec du diesel n'auront pas obtenu l'autorisation requise. Elle remarque, à ce sujet, que ce monopole persistera tant que la procédure d'examen du dossier technique à fournir pour obtenir l'approbation ministérielle n'aura pas été réglée. La requérante remarque enfin que cette différence de traitement procure aussi un avantage concurrentiel aux producteurs d'EMAG, en ce que ceux-ci peuvent plus aisément établir des relations commerciales durables avec leurs clients tant que leurs concurrents n'ont pas accès au marché belge.

A.6.2. « Neste Oil Oyj » estime que la différence de traitement prédécrite n'est pas raisonnablement justifiée.

La requérante expose que cette différence n'est manifestement pas propre à la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur si celui-ci consiste, selon toute vraisemblance, à limiter l'accès au marché belge aux seuls biocarburants validés par la communauté scientifique. Elle précise que les objectifs généraux de la loi du 17 juillet 2013 ne permettent pas de juger de la constitutionnalité de la différence de traitement en cause qui, de surcroît, ne permet nullement d'atteindre les objectifs de l'Union européenne en matière de transports et freine les « biocarburants avancés » et le développement des nouvelles techniques de production des biocarburants durables.

La requérante souligne que la seule existence d'une norme dont il est question dans l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 témoigne de l'importance du secteur économique du produit concerné. Elle observe que ce type de norme n'a qu'un contenu technique et ne vise pas à assurer la fiabilité du produit concerné. Elle remarque, au surplus, que l'élaboration de ce type de norme est le résultat de travaux longs et laborieux qui sont souvent lancés par les producteurs, qui sont financés par eux et auxquels ils participent directement. Elle relève que c'est dans ce contexte que les producteurs d'EMAG, qui disposent de près de 90 % des parts du marché européen des biocarburants, ont rapidement pu s'entendre sur la norme européenne « EN 14214 » tandis que les plus récents biocarburants compatibles avec du diesel n'ont pas encore fait l'objet d'une norme. La requérante en conclut que le privilège que la disposition attaquée accorde aux biocarburants qui font l'objet d'une norme européenne ou belge renforce encore la position dominante des producteurs concernés sur le marché.

La requérante considère que pour limiter l'accès au marché belge aux seuls biocarburants validés par la communauté scientifique, l'autorité fédérale aurait dû s'inspirer de la directive 2009/28/CE, au lieu de prendre appui sur des normes élaborées volontairement par des acteurs privés. Elle soutient que les annexes III et IV de cette directive, préparées par des comités techniques, fournissent une liste de biocarburants reconnus par l'Union européenne. Elle remarque que, hormis l'EMAG, les biocarburants de cette liste ne peuvent être mis sur le marché belge que s'ils font l'objet d'une autorisation ministérielle préalable, alors que des biocarburants non repris dans cette liste sont dispensés de cette autorisation pourvu qu'ils soient l'objet d'une norme de produit européenne ou belge.

« Neste Oil Oyj » ajoute que les huiles végétales hydrotraîtées sont, en raison notamment de leur qualité et de leur performance, d'une valeur supérieure à celle de l'EMAG, qu'elles sont aussi expressément reconnues par le considérant 33 et l'annexe IV de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil

du 13 octobre 1998 « concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil », et qu'elles sont, depuis de nombreuses années, commercialisées et utilisées dans d'autres Etats membres de l'Union européenne et reconnues tant par la directive 2009/28/CE que par la directive 98/70/CE.

La requérante observe enfin que la décision d'exécution de la Commission européenne du 9 janvier 2014 « portant reconnaissance du système ' HVO Renewable Diesel Scheme for Verification of Compliance with the RED sustainability criteria for biofuels ' pour l'établissement de la conformité avec les critères de durabilité des directives 98/70/CE et 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil » confirme que la question de la fiabilité des huiles végétales hydrotraitées ne peut justifier la différence de traitement critiquée entre, d'une part, les producteurs d'EMAG et, d'autre part, les producteurs de ces huiles.

A.7.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement critiquée n'est pas incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

Il estime que les objectifs de la loi du 17 juillet 2013 sont légitimes. Il précise que cette loi, qui est conforme à la législation de l'Union européenne, vise à atteindre les objectifs de celle-ci en matière de transport, et tend à permettre l'introduction sur le marché des « biocarburants avancés » et à encourager les nouvelles techniques de production de biocarburants durables. Le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement permet la distribution plus rapide de nouveaux biocarburants tout en « maintenant une visibilité » sur les biocarburants mélangés aux carburants fossiles. Il considère que l'autorisation ministérielle préalable permet d'éviter les fraudes et de contrôler les matières premières utilisées pour fabriquer les nouveaux types de biocarburants durables.

Le Conseil des ministres souligne que si un biocarburant est mentionné dans l'annexe III de la directive 2009/28/CE, ou s'il est l'objet d'une norme de produit belge ou européenne, il peut être utilisé sans autorisation ministérielle préalable. Il estime qu'il est, par contre, pertinent de soumettre les nouveaux types de biocarburants durables, qui ne sont pas l'objet de normes européennes ou belges, à un contrôle ministériel afin de vérifier leur conformité à la directive 2009/30/CE, et afin de garantir leur durabilité et la sécurité de la nouvelle technologie dont ils découlent.

A.7.2. Le Conseil des ministres expose que la différence de traitement critiquée n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Il considère que la charge administrative que la nécessité d'une autorisation fait peser sur le producteur d'un biocarburant de la « catégorie B » décrite à l'article 5, 2°, de la loi du 17 juillet 2013 est indispensable pour garantir que la qualité de ce biocarburant est conforme à la réglementation européenne. Il remarque, en outre, que l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2009/28/CE ne s'oppose aux procédures d'autorisation que si celles-ci ne sont pas proportionnées et nécessaires.

Le Conseil des ministres rétorque aussi que la catégorisation de l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 repose sur des critères européens et qu'elle utilise des concepts généraux sans viser l'EMAG. Il précise que le législateur ne peut donc être tenu responsable du fait que les producteurs d'EMAG seraient, temporairement, les seuls producteurs de biocarburants bénéficiant de cette catégorisation. Il souligne que la loi du 17 juillet 2013 n'exclut pas les biocarburants qui remplissent les critères de durabilité énoncés à l'article 17 de la directive 2009/28/CE et autorise tous les biocarburants durables conformes à la directive 2009/30/CE.

Le Conseil des ministres remarque, enfin, que l'éventuel avantage concurrentiel des producteurs d'EMAG ne serait qu'une conséquence indirecte des dispositions applicables du droit européen.

A.8.1. « Neste Oil Oyj » rétorque que l'annexe III de la directive 2009/28/CE n'est pas une « norme européenne » au sens de l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 et qu'un biocarburant qui est mentionné dans cette annexe ne peut être mis sur le marché belge sans autorisation s'il ne fait pas l'objet d'une norme technique enregistrée par un organisme belge ou européen de certification.

La requérante ajoute que l'existence d'une norme de produit ne garantit pas que tout volume de biocarburant qui est l'objet de cette norme répond aux critères de durabilité définis par l'article 17 de la directive 2009/28/CE. Elle observe que c'est la raison pour laquelle l'article 4, § 6, de la loi du 10 juin 2006 « concernant les biocarburants » et l'arrêté royal du 26 novembre 2011 « établissant des normes de produits pour les biocarburants » instituent une procédure de contrôle de la durabilité de tous les biocarburants mis sur le marché belge. Elle ajoute que le contrôle exercé en exécution de l'article 5, 2° et 3°, de la loi du 17 juillet 2013 ne porte que sur la qualité de ces biocarburants, c'est-à-dire sur leur conformité aux exigences de la directive 98/70/CE, telle que modifiée par la directive 2009/30/CE.

La requérante expose aussi que le seul fait qu'un biocarburant ne soit pas l'objet d'une norme de produit ne peut justifier le contrôle de la qualité de ce biocarburant par les autorités d'un Etat membre de l'Union européenne. Elle relève que, si ces Etats sont, en application de l'article 4 de la directive 98/70/CE, tenus de veiller à la qualité des carburants mis sur le marché, cette disposition européenne ne les oblige pas à contrôler la qualité de chaque composant de ces carburants. Elle déduit de ce constat que, pour déterminer les biocarburants à soumettre à un contrôle de qualité préalable à leur mise sur le marché, l'autorité fédérale aurait dû tenir compte de la qualité du carburant résultant de l'incorporation du biocarburant. Elle déduit, en outre, de la norme NBN-EN 590 que même lorsqu'il contient six pour cent ou davantage d'huile végétale hydrotraitée, le diesel est compatible avec les spécifications énoncées à l'annexe II de la directive 98/70/CE, puisque le respect de cette norme constitue une présomption de conformité à cette directive. Elle souligne que son recours en annulation n'est motivé que par sa volonté de pouvoir mettre sur le marché belge de l'huile végétale hydrotraitée à mélanger avec du diesel et que ce mélange est bien conforme à la norme de produit précitée.

A.8.2. « Neste Oil Oyj » répond ensuite que, compte tenu notamment de la présomption découlant du respect de la norme NBN-EN 590, un mécanisme d'autorisation n'est pas indispensable au contrôle de la conformité des biocarburants visés par l'article 5, 2°, de la loi du 17 juillet 2013 à la réglementation européenne. La requérante soutient aussi que la directive 98/70/CE interdit à un Etat de subordonner à une autorisation la mise sur le marché d'un produit qui a déjà été contrôlé et mis sur le marché d'autres Etats. Elle ajoute que, même dans son état pur, l'huile végétale hydrotraitée est conforme aux spécifications énoncées à l'annexe II de cette directive.

La requérante réplique, en outre, que l'article 13 de la directive 2009/28/CE ne semble pas régler la mise sur le marché de biocarburants, produits ou non dans un autre Etat de l'Union européenne. Elle estime que, si la procédure d'autorisation prévue par l'article 5, 2°, de la loi du 17 juillet 2013 est une procédure visée par cette disposition européenne, elle ne respecte pas les exigences énoncées à l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, *d*), de cette directive, puisqu'elle est discriminatoire et disproportionnée dans la mesure où elle n'est pas nécessaire pour assurer la qualité de biocarburants déjà admis dans d'autres Etats de l'Union européenne ou conformes aux spécifications de la directive 98/70/CE.

La requérante ajoute que ni cette directive, ni la directive 2009/28/CE ne stipulent que seuls les biocarburants qui, comme l'EMAG, font l'objet d'une norme de produit européenne ou belge sont présumés conformes aux spécifications mentionnées à l'annexe II de la directive 98/70/CE.

A.8.3. « Neste Oil Oyj » relève, enfin, que, près de huit mois après la promulgation de la loi du 17 juillet 2013, les règles d'exécution relatives à la procédure prévue par l'article 5, 2°, de cette loi n'avaient toujours pas été adoptées, en dépit de la demande pressante adressée en ce sens aux autorités administratives fédérales. La requérante estime que ce fait confirme que les dispositions législatives attaquées sont, en réalité, d'inadmissibles et illégales mesures protectionnistes.

A.9. Le Conseil des ministres réagit en soutenant qu'un biocarburant mentionné dans l'annexe III de la directive 2009/28/CE qui n'est pas encore l'objet d'une norme de produit belge ou européenne n'est accepté que s'il est autorisé par le ministre compétent, chargé de vérifier la conformité du produit aux dispositions de la directive 2009/30/CE. Il ajoute que si l'huile végétale hydrotraitée est conforme aux prescriptions de cette directive, le ministre l'approuvera sur la base du dossier technique, même s'il n'existe pas de norme de produit relative à ce biocarburant.

En ce qui concerne l'article 7 de la loi du 17 juillet 2013

A.10.1. « Neste Oil Oyj » dénonce, ensuite, la différence de traitement que ferait l'article 7, §§ 2, 3, et 6, de la loi du 17 juillet 2013 entre, d'une part, les producteurs d'EMAG et, d'autre part, les producteurs d'huile végétale hydrotraitée. La requérante expose que cette disposition législative réserve aux premiers le bénéfice quasi exclusif de l'obligation d'incorporation de biocarburants durables énoncée par l'article 7, § 1er, de la même loi.

La requérante précise que, selon la disposition attaquée, toute quantité de diesel mise à la consommation doit contenir au moins six pour cent de biocarburants durables, dont un volume réel de cinq pour cent d'EMAG. Elle soutient que seul un pour cent de cette quantité de diesel peut être composé d'un autre type de biocarburant durable. Elle en déduit que l'article 7 de la loi du 17 juillet 2013 assure aux producteurs d'EMAG un « monopole légal » sur une quantité de biocarburant cinq fois plus grande que celle qui est concédée à leurs concurrents. Elle estime que, soucieux de réaliser des économies d'échelle et d'obtenir le meilleur prix, les sociétés pétrolières auxquelles s'appliquent les obligations énoncées à l'article 7 de la loi du 17 juillet 2013 préféreront se fournir en biocarburants durables auprès des seuls producteurs d'EMAG, excluant *de facto* leurs concurrents du marché belge des biocarburants durables.

« Neste Oil Oyj » observe aussi que l'EMAG et les autres biocarburants compatibles avec du diesel constituent, en l'espèce, des catégories de produits comparables, puisqu'ils constituent tous des biocarburants au sens de l'article 2, deuxième alinéa, *i*), de la directive 2009/28/CE. Elle souligne que le biocarburant qu'elle produit est explicitement mentionné dans les annexes III et V de cette directive et est légalement fabriqué et commercialisé dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

A.10.2.1. « Neste Oil Oyj » déduit des discussions parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 17 juillet 2013 que le premier objectif de la différence de traitement découlant de l'article 7, §§ 2, 3 et 6, de cette loi consiste en la protection des unités de productions d'EMAG actuellement installées sur le territoire belge, lesquelles sont en mesure de fournir aux sociétés pétrolières la totalité des volumes de biocarburants nécessaires pour respecter les obligations faites par cet article.

La requérante expose que la protection de certains acteurs économique d'un marché, et de l'industrie belge en particulier, est un objectif illégitime. Elle observe qu'en vertu de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, les distinctions fondées sur l'origine nationale ne sont justifiables que si elles reposent sur des « considérations très fortes ». La requérante affirme que si la distinction critiquée reposait réellement sur le souci de protéger l'environnement, le législateur aurait procédé à une analyse comparative plus fine des avantages et inconvénients de chaque type de biocarburant, en tenant compte non seulement de leurs conditions de transport mais aussi de leurs modalités de production et d'utilisation. Elle renvoie à ce sujet à la proposition de directive « modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables », qui, adoptée le 11 septembre 2013 par le Parlement européen, est fondée sur une mise en cause de l'avantage environnemental des biocarburants comme l'EMAG et sur une volonté d'encourager la production accrue de « biocarburants avancés ».

A.10.2.2. « Neste Oil Oyj » déduit aussi des discussions parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 17 juillet 2013 que le deuxième objectif, plus accessoire, de la différence de traitement précitée consiste à tenir compte de l'incertitude tant scientifique que réglementaire qui caractériserait les biocarburants plus récents et plus performants que l'EMAG.

La requérante expose, à ce propos, que, comme d'autres biocarburants compatibles avec du diesel, l'huile végétale hydrotraitée qu'elle produit est non seulement déjà bien connue de la communauté scientifique mais aussi des autorités européennes, puisqu'elle est mentionnée dans les annexes III et V de la directive 2009/28/CE ainsi que dans l'annexe IV de la directive 98/70/CE. Elle précise que cette huile constitue le seul biocarburant utilisé dans l'aviation et que son usage est largement soutenu par tous les constructeurs de moteurs et de véhicules, comme en témoigne l'édition de septembre 2013 de la *World Wide Fuel Charter*. La requérante souligne, en outre, que tous ces biocarburants sont commercialisés sans le moindre problème dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

La requérante expose aussi que la réponse à la question de savoir si l'huile végétale hydrotraitée ou un autre biocarburant comme l'EMAG appartient à la première, à la deuxième ou à la troisième « génération » ne dépend pas du stade de l'évolution technologique des biocarburants, mais des matières premières utilisées. Elle souligne que les propriétés et qualités de cette huile sont bien connues des scientifiques, des industriels et des autorités publiques, de sorte qu'elle ne peut être considérée comme un produit scientifiquement incertain, par opposition à l'EMAG, qui serait le seul biocarburant sûr et connu de la première « génération ».

La requérante relève enfin que, en limitant l'usage des biocarburants compatibles avec du diesel dans les volumes de diesel mis à la consommation, le législateur témoigne d'une incompréhensible méfiance envers les autorités administratives chargées de délivrer l'autorisation préalable de mise sur le marché de ces produits.

A.10.2.3. « Neste Oil Oyj » observe aussi que les objectifs généraux de la loi du 17 juillet 2013 ne peuvent davantage justifier la différence de traitement découlant de son article 7.

A.10.3. « Neste Oil Oyj » expose ensuite que ni la circonstance que la disposition attaquée constituerait une étape intermédiaire sur la voie de la réalisation d'un objectif européen, ni le fait que cette disposition permet tout de même le remplacement de l'EMAG par d'autres biocarburants ne suffisent à établir la pertinence de la différence de traitement critiquée.

La requérante souligne que la combinaison du sixième paragraphe de l'article 7 de la loi du 17 juillet 2013 avec son troisième paragraphe réduit la part réservée au remplacement de l'EMAG à un pour cent du volume de diesel mis à la consommation, que faute d'organisation de la procédure d'approbation prévue par l'article 5, 2°, de cette loi, ce remplacement reste théorique, et que l'adoption d'une norme de produit européenne ou belge portant sur un biocarburant autre que l'EMAG aurait pour effet d'interdire tout remplacement de ce dernier par cet autre biocarburant.

A.10.4.1. « Neste Oil Oyj » expose encore que, lorsque l'objectif poursuivi par une disposition législative est illégitime, il n'est pas possible de vérifier si la mesure critiquée est proportionnée à la réalisation de cet objectif.

A.10.4.2. En ce qui concerne l'objectif affirmé de tenir compte de la prétendue incertitude scientifique qui affecterait certains biocarburants, la requérante concède qu'il peut s'agir d'un objectif légitime, tout en ajoutant que, faute d'être appropriée et nécessaire à la réalisation de cet objectif, la mesure adoptée est disproportionnée, puisqu'elle porte préjudice aux producteurs de biocarburants reconnus par les scientifiques, les industriels et les autorités européennes ou étrangères.

A.10.4.3. Pour le reste, et pour autant que de besoin, la requérante formule encore les quelques observations suivantes.

Elle conteste, d'abord, le droit des Etats membres de l'Union européenne d'octroyer des avantages limités à l'énergie produite sur son territoire à partir de sources renouvelables. Elle estime que, tant dans les affaires C-204/12 à C-208/12, portant sur l'interprétation de la directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 « relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité », que dans l'affaire C-573/12, portant sur l'interprétation de l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne a, dans ses conclusions, rappelé l'interdiction pour un Etat membre de traiter des volumes d'énergie renouvelable produits sur le territoire d'un autre Etat autrement que ceux qui sont produits sur son territoire.

La requérante juge que l'habilitation donnée au Roi, par l'article 15 de la loi du 17 juillet 2013, en vue de modifier les proportions de volumes mentionnées par l'article 7 de cette loi ne pourrait davantage suffire à établir la proportionnalité de la mesure attaquée, puisqu'il ne s'agit que d'une faculté qui ne fait pas disparaître la différence de traitement actuelle.

La requérante observe encore que l'absence de remarque de la Commission européenne quant à la compatibilité de la loi du 17 juillet 2013 avec les règles de l'Union européenne, n'est pas non plus pertinente, puisque, outre le fait que cette institution n'est pas l'interprète officielle du droit de l'Union européenne, il n'est

pas établi qu'elle s'est prononcée explicitement sur ce sujet, ni même qu'elle a été saisie d'une demande d'avis juridique sur cette question.

A.11.1. Le Conseil des ministres répond que la différence de traitement entre biocarburants découlant de l'article 7, §§ 2, 3, et 6, de la loi du 17 juillet 2013 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.11.2. Il rappelle, d'abord, que les objectifs de cette loi, qui, selon ses travaux préparatoires, sont aussi ceux des dispositions attaquées précitées, sont légitimes.

Il soutient qu'il s'agit d'atteindre les objectifs de l'Union européenne en matière de transport, et, en particulier l'usage de dix pour cent de biocarburants durables en 2020. Le Conseil des ministres répète aussi que cette loi tend à permettre l'introduction des « biocarburants avancés » sur le marché et à encourager les nouvelles techniques de production de biocarburants durables.

Le Conseil des ministres précise que la loi du 17 juillet 2013 n'interdit pas l'utilisation des biocarburants durables conformes à la directive 2009/28/CE et à la directive 2009/30/CE.

A.11.3. Le Conseil des ministres expose, ensuite, que le critère de distinction est objectif et pertinent.

Il soutient que les dispositions attaquées permettent de déterminer objectivement le type de biocarburant durable qui peut être incorporé au diesel.

Le Conseil des ministres relève, en outre, que les mesures attaquées sont pertinentes. Il note que le pourcentage de six pour cent fixé par l'article 7, § 2, de la loi du 17 juillet 2013 constitue une augmentation de deux pour cent par rapport à la réglementation antérieure et une étape sur le chemin de l'objectif européen de dix pour cent. Il souligne aussi que l'article 7, § 6, de la même loi ouvre la porte au remplacement des « biocarburants conventionnels » par des « biocarburants avancés », tout en limitant cette ouverture compte tenu du caractère incomplet de la réglementation européenne des biocarburants « de deuxième génération ».

Le Conseil des ministres ajoute que, ni l'absence d'organisation de la procédure d'approbation prévue par l'article 5, § 2, et par l'article 6 de la loi du 17 juillet 2013, ni l'adoption future d'une norme de produit belge ou européenne portant sur un autre biocarburant durable que l'EMAG ne sont de nature à remettre en cause la pertinence du critère de distinction utilisé par les dispositions attaquées.

A.11.4. Le Conseil des ministres expose, enfin, que les dispositions attaquées constituent des mesures proportionnées aux objectifs poursuivis.

Il soutient, à ce sujet, que la majorité des Etats membres de l'Union européenne disposent, comme ils en ont le droit, de régimes d'aide qui octroient des avantages limités à l'énergie produite sur leur territoire à partir de sources renouvelables. Il estime que les règles nationales qui sont à l'origine des affaires portées devant la Cour de justice de l'Union européenne et évoquées par la requérante ne sont pas comparables aux dispositions de la loi du 17 juillet 2013, que les conclusions rendues, dans ces affaires, par l'avocat général de la Cour de justice n'ont pas force de loi et que, en tout état de cause, ce magistrat estime qu'une réglementation nationale de soutien aux énergies renouvelables n'est contraire au droit européen que si elle entrave de façon discriminatoire le commerce entre Etats sans être justifiée par l'exigence impérative de la protection de l'environnement.

Le Conseil des ministres tire aussi argument de l'article 15 de la loi du 17 juillet 2013 qui prévoit une révision tous les deux ans des proportions fixées par l'article 7 de cette loi et habilite le Roi à les modifier en fonction des évolutions technologiques des biocarburants durables et des changements de la politique européenne en la matière.

Le Conseil des ministres soutient, enfin, que, si la loi du 17 juillet 2013 était incompatible avec la législation européenne, la Commission européenne l'aurait déjà remarqué, sur la base du rapport transmis par le Royaume de Belgique en application de l'article 22 de la directive 2009/28/CE.

Quant aux moyens pris de la violation de l'article 10, alinéas 1er 2, première phrase, et de l'article 11, première phrase, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 5 de la directive 98/70/CE

A.12.1. « Neste Oil Oyj » estime que tant l'article 5, 2°, que l'article 7, §§ 2, 3 et 6, de la loi du 17 juillet 2013 contiennent de sérieuses entraves à la circulation des biocarburants compatibles avec le diesel qui sont des produits concurrents de l'EMAG.

La requérante observe que l'article 5 de la directive 98/70/CE confirme l'interdiction des mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives, énoncée à l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en protégeant la libre circulation des carburants conformes aux exigences de cette directive. Elle souligne que, s'il était mélangé à hauteur de six pour cent ou plus avec de l'huile végétale hydrotraitée, le diesel resterait conforme à la norme de produit EN 590.

A.12.2. « Neste Oil Oyj » considère que l'exigence d'une autorisation administrative préalable et la limitation à un pour cent du remplacement des volumes d'EMAG constituent des mesures discriminatoires qui n'affectent que les biocarburants d'origine étrangère, puisque l'EMAG est le seul biocarburant produit sur le territoire du Royaume de Belgique.

La requérante expose que ces mesures sont, en outre, incompatibles avec l'exigence de reconnaissance mutuelle qui fonde la libre circulation des marchandises. Elle rappelle que les huiles végétales hydrotraitées sont mentionnées dans les annexes III et V de la directive 2009/28/CE et commercialisées dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, de sorte que les autorités belges sont tenues d'accepter la mise sur le marché de ces biocarburants. La requérante estime que la situation qui est à l'origine du recours ressemble fortement à l'affaire C-254/05 qui a donné lieu à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 juin 2007 concluant à un manquement du Royaume de Belgique.

« Neste Oil Oyj » estime que les motifs d'ordre protectionniste allégués pour justifier les entraves précitées à la libre circulation des biocarburants concurrents de l'EMAG ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général. La requérante ajoute que, d'un point de vue environnemental, l'EMAG figure actuellement parmi les biocarburants disponibles sur le marché dont la performance est la moins élevée, de sorte que le soutien à ce produit ne peut être justifié par le souci de protéger l'environnement. Elle rappelle aussi que les qualités de l'huile végétale hydrotraitée sont loin d'être incertaines et que ce biocarburant est déjà reconnu par la législation européenne.

« Neste Oil Oyj » remarque, enfin, que c'est aux autorités nationales qu'il appartient de démontrer que les mesures prises sont bien appropriées à l'objectif d'intérêt général prétendument poursuivi. La requérante soutient, à ce sujet, que l'huile végétale hydrotraitée est un biocarburant à la fois plus écologique et plus sûr pour le consommateur que l'EMAG.

A.13.1. Le Conseil des ministres rétorque, à titre principal, que les dispositions législatives attaquées ne constituent pas des mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives interdites par l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il expose qu'en soumettant les nouveaux types de biocarburants à un contrôle de conformité par rapport à la directive 2009/30/CE et en limitant leur usage à un pour cent des volumes d'EMAG, ces dispositions autorisent l'emploi et encouragent la production de « biocarburants avancés » ainsi que les nouvelles technologies de production de biocarburants durables, tout en offrant une certaine sécurité aux investisseurs conformément à la directive 2009/28/CE et à la directive 2009/30/CE.

A.13.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que si les dispositions législatives contestées sont considérées comme des entraves à la libre circulation des marchandises, elles sont justifiées par le souci de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ainsi que par la volonté de protéger l'environnement, et particulièrement les végétaux. Il souligne que cela ressort du contexte international et européen dans lequel a été adoptée la loi du 17 juillet 2013 ainsi que des travaux préparatoires de celle-ci.

Considérant que l'encouragement de biocarburants n'est possible que lorsque leur durabilité peut être garantie, il observe que, compte tenu du fait que la réglementation européenne des biocarburants de deuxième génération n'est pas encore complète, leur mise sur le marché ne peut être admise qu'avec prudence. Le Conseil des ministres précise que le ministre compétent approuvera les biocarburants durables conformes à la directive 2009/30/CE.

Il souligne, enfin, que l'article 15 de la loi du 17 juillet 2013 permet une révision des proportions prévues par l'article 7 de la même loi afin de tenir compte des évolutions technologiques et de l'évolution de la politique européenne relative aux biocarburants.

Quant aux moyens, pris de la violation de l'article 10, alinéas 1er et 2, première phrase, et de l'article 11, première phrase, de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE

A.14. « Neste Oil Oyj » considère que, en ce qu'ils prévoient des différences de traitement entre l'EMAG et des biocarburants concurrents compatibles avec du diesel, tant l'article 5, 2°, que l'article 7, §§ 2, 3 et 6, de la loi du 17 juillet 2013 ne sont pas compatibles avec les règles de l'égalité et de la non-discrimination énoncées par les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et déduites de l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE.

La requérante précise que l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE interdit aux Etats membres de l'Union européenne de procéder à des discriminations entre biocarburants durables. Elle relève que, selon le 94^e considérant de cette directive, cette disposition européenne a été adoptée en exécution de l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne (devenu l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) qui tend à permettre le fonctionnement du marché intérieur, et vise à faciliter les échanges de biocarburants entre ces Etats.

La requérante rappelle, en outre, que l'EMAG et les autres biocarburants compatibles avec le diesel constituent des catégories comparables lors de la mise en œuvre de la directive 2009/28/CE, puisqu'ils constituent tous des biocarburants au sens de l'article 2, i), de cette directive qui, du reste, n'envisage aucune différence de traitement parmi les biocarburants concernés qui sont mentionnés dans ses annexes III et V.

« Neste Oil Oyj » estime qu'il ressort de ses développements du moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution que les différences de traitement critiquées ne reposent sur aucune justification objective.

A.15. Le Conseil des ministres rétorque que les dispositions attaquées ne violent pas le principe européen d'égalité et de non-discrimination puisqu'elles sont compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination tel qu'il se déduit des articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la demande subsidiaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne

A.16. Enfin, « Neste Oil Oyj » demande que, si la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'annuler immédiatement les dispositions attaquées, la Cour de justice de l'Union européenne soit, en application de l'article 267, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, interrogée sur l'interprétation de l'article 34 du même Traité, des articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 5 de la directive 98/70/CE et de l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE.

La requérante souhaiterait que cette question amène la Cour à dire si ces actes et traités doivent s'interpréter comme s'opposant à une réglementation nationale qui, selon les termes de la requérante :

- « subordonne à une autorisation administrative préalable la mise à la consommation de biocarburants durables en Belgique, y compris les biocarburants durables légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre Etat membre, en ce compris les biocarburants durables figurant aux annexes III et V de la

directive 2009/28/CE, à l'exception des biocarburants durables pour lesquels il existe une norme européenne ou belge », étant précisé « qu'il n'existe à ce jour [...] une norme européenne [que] pour les esters méthyliques d'acide gras (ou 'EMAG'), une catégorie de biocarburants plus ancienne et pas plus performante que des catégories concurrentes de biocarburants compatibles avec du diesel [...], que les huiles végétales hydrotraitées sont conformes à la définition prévue à l'article 2, i), de la directive 2009/28/CE et figurent en outre parmi les biocarburants expressément mentionnés aux annexes III et V de ladite directive et [...] que la norme NBN EN 590 décrit les spécifications auxquelles doivent répondre les volumes de diesel commercialisés dans l'Union européenne et qu'aussi bien les EMAG que les huiles végétales hydrotraitées, mélangées avec le diesel fossile dans le respect des volumes nominaux d'incorporation prévus par le droit belge, satisfont pleinement à cette norme NBN EN 590 »;

- « prévoit qu'une seule catégorie de biocarburants (les EMAG) peut être utilisée pour satisfaire la majeure partie de l'obligation d'incorporation de biocarburants mise à charge de toute société mettant du diesel à la consommation en Belgique », étant précisé que « les EMAG sont les seuls biocarburants compatibles avec du diesel produits à ce jour en Belgique, avec des capacités de production couvrant la totalité des besoins de biocarburants pour diesel en Belgique ».

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours en annulation parce qu'il ne serait pas démontré que la décision d'introduire ce recours a été prise par l'organe compétent de la société.

B.2. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que la preuve de la décision d'agir en justice de l'organe compétent de la personne morale doit être produite « à la première demande ».

Ainsi que la Cour en a jugé dans son arrêt n° 120/2014 du 17 septembre 2014, ceci lui permet de renoncer à une telle demande, notamment lorsque la personne morale est représentée par un avocat.

Cette interprétation n'empêche pas qu'une partie ait le droit d'objecter que la décision d'agir en justice n'a pas été prise par les organes compétents de la personne morale, mais elle doit rendre son objection plausible, ce qu'elle peut faire par toutes voies de droit.

Lorsque la preuve de la décision d'agir en justice est produite, la présomption selon laquelle l'organe compétent de la personne morale a pris cette décision dans le délai imparti et dans le respect des règles fixées en la matière devient caduque.

B.3. Lorsqu'une société qui a la personnalité juridique agit en justice, l'acte de procédure posé par l'organe de représentation compétent dans les limites de son pouvoir de représentation est réputé lier la société au même titre qu'une décision de l'organe ayant la capacité d'agir.

Une partie peut toutefois contester que l'acte de procédure concerné ait été posé par l'organe de représentation compétent.

B.4. La requête est, en l'espèce, signée par deux avocats.

Le Conseil des ministres fait valoir que les pièces produites par la partie requérante ne permettent pas de vérifier si les deux personnes qui ont mandaté les avocats pour introduire le recours en annulation ont le droit de représenter la société, soit parce qu'elles sont membres de son conseil d'administration, soit parce qu'elles ont reçu de cet organe une procuration pour ce faire.

B.5. La partie requérante, société de droit finlandais, produit une traduction française de ses statuts, rédigés en finnois.

Il convient de déduire des articles 5 et 7 de ses statuts que la représentation organique appartient au directeur général, qui peut agir seul, ainsi qu'aux membres du conseil d'administration et aux personnes nommées par le conseil d'administration, qui doivent agir à deux. Par ailleurs, le conseil d'administration peut donner une procuration spéciale, soit à deux mandataires qui doivent agir conjointement, soit à un mandataire qui doit agir avec un membre du conseil d'administration ou avec une personne nommée par le conseil d'administration.

La distinction entre la représentation organique et la représentation conventionnelle de la société concernée est confirmée par un extrait du registre du commerce d'Helsinki, qui a été consulté le 28 novembre 2013 et dont une traduction a été transmise à la Cour. Cet extrait mentionne une liste d'« administrateurs », une liste de « représentants » et une liste de « mandataires ».

B.6. La décision du 28 novembre 2013 par laquelle la société « *Neste Oil Oyj* » mandate les avocats pour la représenter dans le cadre du présent recours en annulation et la décision du 28 février 2014 par laquelle « *Neste Oil Oyj* » confirme qu'elle maintient son recours en annulation ont été signées par le vice-président « Renewable Fuels » et par le vice-président « Business Development ». Ces deux personnes figurent dans la liste précitée des « mandataires ».

Donnant suite à l'ordonnance de la Cour du 7 octobre 2014, la partie requérante a produit, le 24 octobre 2014, une traduction d'un « extrait du Registre de commerce » d'Helsinki, dont il ressort que les personnes précitées ont été mandatées pour représenter la société, toutes deux conjointement ou chacune seule avec un membre du conseil d'administration ou une personne déterminée, habilitée à représenter la société.

Faisant référence aux dispositions pertinentes du droit des sociétés et du droit en matière de procuration, la partie requérante démontre que les personnes précitées sont compétentes, en droit finlandais, pour décider d'introduire le présent recours, au nom de la partie requérante. Elles ont dès lors valablement mandaté les avocats concernés pour représenter la partie requérante en justice.

B.7. L'exception est rejetée.

Quant à l'objet du recours et à son contexte

B.8. L'article 2, 11°, 12° et 13°, de la loi du 17 juillet 2013 « relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation » dispose :

« Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

[...]

11° ' biocarburant durable - catégorie A ' : biocarburant durable pour lequel il existe une norme européenne ou belge;

12° ‘ biocarburant durable - catégorie B ’ : biocarburant durable pour lequel il n'existe pas encore de norme européenne ou belge mais dont l'utilisation est autorisée par le ministre;

13° ‘ biocarburants durable - catégorie C ’ : biocarburant durable de catégorie A ou B et dont le volume réel peut être multiplié par un facteur correctif FC déterminé selon les modalités fixées par le ministre pour calculer son volume nominal; ».

Le « biocarburant durable » est « tout produit repris dans l'annexe III de la directive 2009/28/CE [du 23 avril 2009 ‘ relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE ’] et qui satisfait aux critères de durabilité imposés par l'arrêté royal du 26 novembre 2011 [‘ établissant des normes de produits pour les biocarburants ’] » (article 2, 2°, 3° et 10°, de la loi du 17 juillet 2013).

B.9.1. L'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 dispose :

« Les biocarburants durables doivent en plus appartenir à une des catégories suivantes :

1° catégorie A : tous les biocarburants durables repris par l'annexe III de la Directive 2009/28/CE ainsi que tous les autres biocarburants durables pour lesquels des normes européennes ou belges existent;

2° catégorie B : tous les biocarburants durables repris par l'annexe III de la Directive 2009/28/CE, ainsi que tous les nouveaux types de biocarburants durables qui devraient se développer en fonction des évolutions technologiques et pour lesquels il n'existe pas de normes européennes ou belges. Les biocarburants durables de la présente catégorie sont acceptés à condition qu'un dossier technique complet contenant toutes les données pertinentes prouvant qu'ils sont conformes aux dispositions de la Directive 2009/30/CE soit préalablement fourni à la Direction générale de l'Energie et qu'il soit approuvé par le ministre;

3° catégorie C : aux biocarburants de catégorie A et B peut être accordé un facteur correctif permettant que leur volume nominal soit, durant une période déterminée et limitée, supérieur à leur volume réel, à condition que toutes les preuves et les données justificatives pour ce facteur correctif selon les dispositions de la Directive 2009/30/CE soient préalablement fournies à la Direction générale de l'Energie et qu'elles soient approuvées par le ministre ».

Le « ministre » dont il est question dans le texte précité est « le ministre fédéral qui a l'énergie dans ses attributions » (article 2, 20°, de la loi du 17 juillet 2013). Quant à la Direction générale de l'Energie, il s'agit de la « la Direction générale Energie du SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie » (article 2, 21°, de la même loi).

B.9.2. L'article 4 de la loi du 17 juillet 2013 dispose :

« Pour satisfaire aux dispositions de la présente loi, les biocarburants doivent être durables en satisfaisant aux conditions suivantes :

1° être enregistrés dans la banque de données créée par l'arrêté royal du 26 novembre 2011;

2° satisfaire aux prescriptions de l'arrêté royal du 26 novembre 2011 ».

L'arrêté royal du 26 novembre 2011 est l'arrêté royal « établissant des normes de produits pour les biocarburants » (article 2, 3°, de la loi du 17 juillet 2013).

B.10. L'article 6 de la loi du 17 juillet 2013 dispose :

« Les dossiers techniques visés à l'article 5, 2° et 3°, sont évalués par FAPETRO, qui peut se faire assister par des experts.

Le Roi peut fixer les règles concernant le dossier technique, l'évaluation par FAPETRO et la nomination et les missions spécifiques des experts, ainsi que pour la publication de la liste des biocarburants durables, la catégorie à laquelle ils appartiennent, le facteur correctif pour chaque biocarburant durable appartenant à la catégorie C, ainsi que la période pendant laquelle ce facteur correctif peut être appliqué ».

FAPETRO est « le Fonds d'analyse des produits pétroliers » (article 2, 22°, de la loi du 17 juillet 2013).

Le 16 juillet 2014, le Roi a, en application de l'article 6 précité, pris l'arrêté royal « relatif aux obligations en matière d'information et d'administration en ce qui concerne les biocarburants de la catégorie B et C en accord avec la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation » (*Moniteur belge*, 1er août 2014).

B.11. L'article 7 de la loi du 17 juillet 2013 dispose :

« § 1er. Toute société mettant à la consommation de l'essence E5, de l'essence E10 et/ou du diesel, doit garantir et prouver que les volumes mis à la consommation au cours de l'année civile contiennent au minimum un volume nominal de biocarburants durables comme défini dans les articles 4 et 5.

§ 2. Toute société est tenue de garantir et de prouver que le volume de chaque type de diesel mis en consommation annuellement contient au moins un volume nominal de l'EMAG correspondant à un pourcentage égal au pourcentage maximal fixé par la norme NBN EN 590 moins 1 (une) unité.

§ 3. Le volume nominal annuel imposé dans le § 2 doit contenir au moins un volume réel correspondant à un pourcentage en EMAG égal au pourcentage maximal fixé par la norme NBN EN 590 moins 2 (deux) unités.

§ 4. Toute société est tenue de garantir et de prouver que le volume annuel de chaque type d'essence, l'essence E10 et l'essence E5, mis en consommation contient au moins un volume nominal de bioéthanol, pur ou sous forme de bio-ETBE, à concurrence d'un pourcentage équivalent au pourcentage maximal fixé par la norme NBN EN 228 moins 1 (une) unité.

§ 5. Le volume nominal annuel imposé dans le § 4 doit contenir au moins un volume réel correspondant à un pourcentage de bioéthanol, pur ou sous forme de bio-ETBE, égal au pourcentage maximal fixé par la norme NBN EN 228 moins 2 (deux) unités.

§ 6. Les volumes nominaux définis dans le § 2 pour les différents types de diesel et dans le § 4 pour les différents types d'essence doivent être considérés comme volumes de référence.

Ils peuvent partiellement être remplacés par au maximum des volumes nominaux de biocarburants de catégorie B qui sont l'équivalent de 1.5 % de l'EMAG ou de bioéthanol, pur ou sous forme de bio-ETBE, ou par des volumes nominaux de biocarburants de catégorie C qui sont l'équivalent de 1.5 % de l'EMAG ou de bioéthanol, pur ou sous forme de bio-ETBE.

§ 7. Lorsqu'une société disposant d'un numéro d'accises en Belgique vend sur le marché belge à une autre société disposant d'un numéro d'accises en Belgique sous régime de suspension de droits, de l'essence et/ou du diesel, elle a l'obligation, à la demande de cette dernière, de lui fournir une déclaration attestant de la présence du biocarburant ainsi que les preuves de durabilité au sens de l'article 4.

§ 8. Les quantités de biocarburants durables vendues sous régime de suspension de droit, doivent être déduites de la déclaration du vendeur et comptabilisées dans la déclaration de l'acheteur si ce dernier est effectivement le metteur à la consommation ».

Une « société » au sens de l'article précité est une « société pétrolière enregistrée », à savoir « toute personne physique ou morale qui est enregistrée en vertu de l'arrêté ministériel du 27 décembre 1978 ' relatif à l'enregistrement des personnes qui interviennent dans le circuit d'approvisionnement du pays et des consommateurs en pétrole et produits pétroliers ' et qui pour son compte propre, pour le compte d'autrui ou pour ses besoins propres, met de l'essence E5, de l'essence E10 et/ou du diesel à la consommation » (article 2, 4° et 5°, de la loi du 17 juillet 2013).

La « mise à la consommation » est « la quantité de produits pétroliers mise à la consommation conformément aux articles 6, 35, 36 et 37 de la loi du 22 décembre 2009 concernant le régime général d'accise » (article 2, 6°, de la loi du 17 juillet 2013).

Le « diesel » est « le gazole relevant du code NC 2710 19 41 d'une teneur en soufre n'excédant pas 10 mg/kg, utilisé comme carburant non exonéré d'accise et répondant aux spécifications de la norme NBN-EN 590 » (article 2, 9°, de la loi du 17 juillet 2013).

Le « volume nominal de biocarburant durable VN » est « le volume réel multiplié par un facteur correctif FC », étant entendu que « pour les catégories A et B, le facteur correctif est égal à 1 » et que « pour la catégorie C, il est supérieur à 1 et est fixé individuellement pour chaque biocarburant durable appartenant à la catégorie C, selon les modalités fixées par le ministre » (article 2, 15°, de la loi du 17 juillet 2013). Le « volume nominal des biocarburants durables » est « le volume égal à la somme du volume nominal des biocarburants durables - catégorie A, B et C » (article 2, 16°, de la même loi).

L'EMAG est défini comme « l'ester méthylique d'acide gras relevant du code NC 3824 90 99 et répondant aux spécifications de la norme NBN-EN 14214 » (article 2, 17°, de la même loi).

Le « volume réel d'un biocarburant durable VR » est « le volume réel de biocarburant durable mesuré en m³ » (article 2, 14°, de la même loi).

L'arrêté royal du 16 juillet 2014 mentionné en B.10 tend notamment à assurer l'exécution de l'article 7, § 1er, précité de la loi du 17 juillet 2013.

Quant à l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013

B.12. Il ressort des développements de la requête que la Cour est, en premier lieu, invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, en subordonnant la mise sur le marché des huiles végétales hydrotraitées « reconnues » par la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 « relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE » à l'obtention d'une autorisation ministérielle, cette disposition législative introduirait une différence de traitement entre, d'une part, les producteurs de ces huiles et, d'autre part, les producteurs d'EMAG qui pourraient, eux, mettre leur produit sur le marché sans disposer d'une autorisation ministérielle préalable.

La Cour est aussi invitée à statuer sur la compatibilité de cette prétendue différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE.

B.13.1. L'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toutes les personnes sont égales en droit ».

L'article 21 de la même Charte dispose :

« 1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite ».

B.13.2. L'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE dispose :

« Aux fins visées au paragraphe 1, points a), b) et c), les Etats membres ne refusent pas de prendre en considération, pour d'autres motifs de durabilité, les biocarburants et bioliquides obtenus conformément au présent article ».

B.14. L'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 distingue trois catégories de « biocarburants durables ».

La « catégorie B » rassemble des biocarburants qui ne peuvent être acceptés que si le « dossier technique » dont ils font l'objet est « approuvé » par le ministre fédéral qui a l'énergie dans ses attributions (article 5, 2°, de la loi du 17 juillet 2013). La « catégorie C » réunit des biocarburants à propos desquels des « preuves » et des « données justificatives » doivent être « approuvées » par le même ministre (article 5, 3°, de la même loi).

Ni l'approbation, ni l'autorisation de ce ministre n'est toutefois requise par l'article 5, 1°, de la loi du 17 juillet 2013 qui décrit les biocarburants durables de la « catégorie A ». Celle-ci comprend non seulement « tous les biocarburants durables repris par l'annexe III de la Directive 2009/28/CE » mais aussi tous les « autres biocarburants durables pour lesquels des normes européennes ou belges existent ».

B.15.1. Il ressort de l'article 7, § 2, de la loi du 17 juillet 2013, lu en combinaison avec l'article 7, § 1er, de la même loi, que l'EMAG est un biocarburant durable.

Comme il est relevé en B.11, l'EMAG est, dans cette loi, défini par référence « aux spécifications de la norme NBN-EN 14214 ».

Les normes de produits auxquelles il est fait référence dans la loi du 17 juillet 2013 sont les dernières versions des normes fixées par le Comité Européen de Normalisation (CEN) et/ou par le Bureau de Normalisation (NBN) (article 3, alinéa 2, de la même loi). La norme à laquelle il est fait référence dans la définition de l'EMAG est une norme belge dérivée d'une norme européenne.

Compte tenu de l'existence de cette norme, l'EMAG appartient dès lors à la « catégorie A » visée par l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013.

B.15.2. L'annexe III de la directive 2009/28/CE, intitulée « Contenu énergétique des carburants destinés au transport » contient un tableau indiquant le contenu énergétique de quatorze carburants.

Parmi ces carburants figure l'« huile végétale hydrotraitée (huile végétale ayant subi un traitement thermo-chimique à l'hydrogène) ».

Pour autant qu'il puisse être qualifié de biocarburant durable au sens de l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013, ce produit, étant mentionné dans l'annexe III précitée, appartient dès lors aussi à la « catégorie A » décrite par cette disposition législative.

B.15.3. Il ressort de ce qui précède que, appartenant à la « catégorie A » décrite par l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013, tant l'EMAG que l'huile végétale hydrotraitée peuvent être mis sur le marché sans qu'il soit nécessaire que leurs producteurs obtiennent au préalable une autorisation ou une approbation ministérielle.

B.16. La différence de traitement dont il est question en B.12 n'existe pas.

L'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.17. A la différence de ces dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE n'a pas pour objet d'énoncer, directement ou non, le principe d'égalité ou le principe de non-discrimination.

L'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec cette disposition.

B.18. Il ressort aussi des développements de la requête que la Cour est, en outre, invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 5 de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 « concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil » en ce que, en subordonnant la mise sur le marché des huiles végétales hydrotraitées « reconnues » par la directive 2009/28/CE à l'obtention d'une autorisation ministérielle, la disposition législative attaquée constituerait une entrave à la mise sur le marché de l'huile végétale hydrotraitée.

B.19. Comme il est dit en B.15.3, l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 ne subordonne pas la mise sur le marché de l'huile végétale hydrotraitée à l'obtention préalable par son producteur d'une autorisation ou d'une approbation ministérielle.

B.20. Cette disposition n'est dès lors pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 5 de la directive 98/70/CE.

B.21. Les moyens formulés contre l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013 ne sont pas fondés.

Quant à l'article 7 de la loi du 17 juillet 2013

B.22. Il ressort des développements de la requête que la Cour est aussi invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 7, §§ 2, 3 et 6, de la loi du 17 juillet 2013 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, en exigeant que tout volume de diesel mis annuellement à la consommation contienne au minimum cinq fois plus d'EMAG que d'huiles végétales hydrotraitées « reconnues » par la directive 2009/28/CE, cette disposition législative introduirait une différence de traitement entre, d'une part, les producteurs de ces huiles et, d'autre part, les producteurs d'EMAG.

La Cour est, de surcroît, invitée à statuer sur la compatibilité de cette éventuelle différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 5 de la directive 98/70/CE, et avec l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE.

B.23.1. Une société pétrolière enregistrée qui met du diesel à la consommation doit garantir et prouver que, chaque année civile, celui-ci contient un volume nominal minimal de biocarburants durables (article 7, § 1er, de la loi du 17 juillet 2013).

B.23.2. La société est, en principe, tenue de prouver que le volume de chaque type de diesel qu'elle met à la consommation annuellement contient au moins un volume nominal d'EMAG « correspondant à un pourcentage égal au pourcentage maximal fixé par la norme NBN EN 590 moins 1 (une) unité » (article 7, § 2, de la loi du 17 juillet 2013).

La norme européenne EN 590 adoptée le 26 juillet 2013 par le Comité Européen de Normalisation, de laquelle est dérivée la norme belge NBN EN 590, produite par la requérante, dispose, en son point 5.3, que « le carburant pour moteurs diesel (gazole) peut contenir jusqu'à 7,0 % (V/V) d'EMAG conformes à l'EN 14214:2012 ».

Le volume de chaque type de diesel mis annuellement à la consommation doit donc contenir un volume nominal d'EMAG d'au moins six pour cent.

B.23.3. Ce volume nominal de cinq pour cent est un « volume de référence » (article 7, § 6, alinéa 1er, de la loi).

Il peut « partiellement » être remplacé « par au maximum des volumes nominaux de biocarburants de catégorie B qui sont l'équivalent de 1.5 % de l'EMAG [...] ou par des volumes nominaux de biocarburants de catégorie C qui sont l'équivalent de 1.5 % de l'EMAG » (article 7, § 6, alinéa 2, de la loi).

B.23.4. Le volume nominal d'EMAG précité doit contenir au moins un « volume réel correspondant à un pourcentage en EMAG égal au pourcentage maximal fixé par la norme NBN EN 590 moins 2 (deux) unités » (article 7, § 3, de la loi du 17 juillet 2013), c'est-à-dire un volume réel d'EMAG d'au moins cinq pour cent.

B.23.5. Il ressort de ce qui précède que le volume nominal d'huile hydrotraitée contenue dans un volume de diesel mis à la consommation ne peut, en vertu des dispositions attaquées, être supérieur à un pour cent et demi du volume nominal d'EMAG que contient ce volume de diesel.

Le volume nominal d'EMAG contenu dans un volume de diesel doit donc presque être soixante-sept fois plus important que le volume d'huile hydrotraitée contenue dans ce volume de diesel.

B.24. L'article 7, §§ 2, 3 et 6, de la loi du 17 juillet 2013 introduit dès lors une différence de traitement entre, d'une part, les producteurs d'huile végétale hydrotraitée mentionnée dans l'annexe III de la directive 2009/28/CE et, d'autre part, les producteurs d'EMAG, puisque cette disposition législative garantit à ces derniers une part du marché des biocarburants durables beaucoup plus importante.

B.25.1. La loi du 17 juillet 2013 remplace la loi du 22 juillet 2009 « relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2866/001, p. 1), qui n'est plus en vigueur depuis le 1er juillet 2013 (article 13 de la loi du 22 juillet 2009 et arrêté royal du 23 juin 2011 « portant prolongation de l'application de la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation »).

La loi du 17 juillet 2013 vise à permettre la réalisation des « objectifs européens de promotion des énergies renouvelables et de l'usage de biocarburants dans le transport » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2866/001, p. 3). Afin « de contribuer à atteindre l'objectif de 10 % d'énergies renouvelables dans le transport à l'horizon 2020, de diminuer la dépendance aux énergies fossiles et de contribuer à la diminution des gaz à effet de serre dans le secteur des transports », cette loi transpose partiellement la directive 2009/28/CE et la

directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 « modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE » et continue et développe « la politique établie par la loi du 22 juillet 2009 » (*ibid.*).

La loi du 17 juillet 2013 a également pour objectif « de rendre possible l'introduction et l'encouragement des biocarburants avancés ainsi que les nouvelles technologies de production de biocarburants durables » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2866/002, p. 4).

B.25.2. L'article 7 de la loi a plus particulièrement pour but la réalisation des « objectifs européens en matière de transport » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2866/002, p. 5).

Le remplacement des volumes nominaux d'EMAG par d'autres biocarburants, permis par l'article 7, § 6, alinéa 2, de la loi du 17 juillet 2013, est présenté comme le remplacement « des biocarburants conventionnels par de nouveaux types de biocarburants » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2866/001, p. 5; *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2160/2, p. 5).

Cette disposition contribue à définir un « cadre juridique pour les biocarburants de deuxième génération », qui sont nés du constat que le recours aux « biocarburants de la première génération » afin de « réaliser des améliorations environnementales dans le secteur des transports [...] n'était pas la meilleure solution » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2160/2, p. 3). Elle « donne un signal clair indiquant la nécessité d'évoluer vers des biocarburants de deuxième génération, mais fixe aussi un maximum à ne pas dépasser, le mieux étant parfois l'ennemi du bien » (*ibid.*). Ces biocarburants sont présentés comme offrant « une meilleure perspective » pour tenir compte des préoccupations que les biocarburants font naître au sujet de la « sécurité de l'approvisionnement alimentaire » et de l'environnement (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2160/2, p. 6).

Le faible pourcentage mentionné dans l'article 7, § 6, alinéa 2, de la loi du 17 juillet 2013 est justifié par la circonstance que « les biocarburants de deuxième génération ne sont pas encore complètement réglementés au niveau européen et que le cadre légal y afférent n'est donc pas encore bien défini » (*ibid.*, p. 3).

Ce pourcentage est aussi justifié par la volonté de « permet[tre] aux producteurs tel que BioWanze d'écouler les quotas de biocarburants produits au départ de matières agricoles européennes » tout en « donn[ant] également un signal à nos industriels pour développer de nouveaux *process* et adapter leurs outils » (*CRI*, Chambre, 19 juin 2013, CRIV 53 PLEN 149, p. 64). Lors de la discussion de la proposition de loi, le secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie et à la Mobilité précisait :

« Nous ne voulons pas détériorer la filière première génération belge. Il est vrai que j'ai pas mal de réticences vis-à-vis du carburant de première génération, mais pas sur celui de la Belgique ! Je n'ai pas d'états d'âme sur les critères de durabilité ou sur la proximité européenne du carburant de première génération belge car je sais qu'il est de qualité. Par contre, j'ai des problèmes avec celui qui ne provient pas de l'Union européenne, notamment l'argentin que vous évoquiez tout à l'heure. En donnant un trop grande part de carburant de deuxième génération, je ne veux pas tuer une filière responsable qui s'est créée en Belgique, ne citons que BioWanze par exemple, et je ne veux pas tuer ceux qui ont investi de manière durable et responsable dans cette filière.

[...]

D'ailleurs, ceux qui veulent le plus ouvrir à la deuxième génération, parce que les critères ne sont pas encore définis, appartiennent au secteur pétrolier. Eh oui ! Au plus ils peuvent inciter à une deuxième génération qui n'est pas bien définie, au plus ils ont une certaine liberté quant à la qualité du biocarburant qu'ils injectent dans le diesel. C'est pourquoi nous n'avons pas choisi cette option non plus.

[...]

Ensuite, c'est le mécanisme qui permet de donner une perspective à la deuxième génération. [...] Nous sommes ici dans une perspective ciblée et encadrée. Surtout, on ne tue pas le secteur actuel, lié aux premières générations [...] » (*CRI*, Chambre, 19 juin 2013, CRIV 53 PLEN 149, pp. 73-74).

B.26.1. Ni le texte de la directive 2009/28/CE, ni celui de la directive 2009/30/CE ne contiennent de règles incitant à l'établissement d'une différence de traitement entre l'EMAG et l'huile végétale hydrotraitee, ou plus généralement entre des biocarburants de « première génération » et des biocarburants de « deuxième génération ».

B.26.2.1. La directive 2009/28/CE « définit un cadre commun pour la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables ». Elle « fixe des objectifs nationaux contraignants concernant la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie et la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie pour les transports », « établit des règles concernant les transferts statistiques entre les Etats membres, les projets conjoints entre ceux-ci et avec des pays tiers, les garanties d'origine, les procédures administratives, l'information, la formation et l'accès au réseau électrique pour l'énergie produite à partir de sources renouvelables » et « définit des critères de durabilité pour les biocarburants et les bioliquides » (article premier).

Au sens de cette directive, un biocarburant est « un combustible liquide ou gazeux utilisé pour le transport et produit à partir de la biomasse » (article 2, alinéa 2, *i*)), la biomasse étant « la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture (y compris les substances végétales et animales), de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux » (article 2, alinéa 2, *e*)).

B.26.2.2. Afin de calculer, pour chaque Etat de l'Union européenne, la hauteur de sa consommation finale d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le secteur des transports, cette directive indique le « contenu énergétique des carburants destinés au transport » dans son annexe III (article 5, paragraphe 5). Le tableau que contient cette annexe, à laquelle renvoie l'article 5 de la loi du 17 juillet 2013, mentionne tant le contenu énergétique du « biogazole (ester méthylique de qualité gazole produit à partir d'une huile végétale ou animale, utilisé comme biocarburant) » que celui de l'« huile végétale hydrotraitee (huile végétale ayant subi un traitement thermochimique à l'hydrogène) ».

L'annexe V de la directive 2009/28/CE, qui contient notamment des « règles pour le calcul de l'impact sur les gaz à effet de serre des biocarburants », détermine des valeurs par défaut tant pour des filières de production de « biogazole » que pour des filières de production d'huile végétale hydrotraitee (annexe V, A et D de la directive). Les tableaux de cette annexe relatifs aux « biocarburants du futur, inexistantes ou présents seulement sur le marché en

quantités négligeables en janvier 2008 » ne font pas état de la moindre filière de production d'huile végétale hydrotraitée (annexe V, B et E de la directive).

B.26.3.1. La directive 2009/30/CE abroge la directive 93/12/CEE du Conseil du 23 mars 1993 « concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides », modifie la directive 1999/32/CE du Conseil du 26 avril 1999 « concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides et modifiant la directive 93/12/CEE » et modifie la directive 98/70/CE.

Cette dernière directive « fixe, pour les véhicules routiers et les engins mobiles non routiers (y compris les bateaux de navigation intérieure lorsqu'ils ne sont pas en mer), les tracteurs agricoles et forestiers et les bateaux de plaisance lorsqu'ils ne sont pas en mer :

a) aux fins de la protection de la santé et de l'environnement, les spécifications techniques applicables aux carburants destinés à être utilisés par les véhicules équipés de moteur à allumage commandé, et de moteur à allumage par compression, compte tenu des spécifications techniques desdits moteurs; et b) un objectif pour la réduction des gaz à effet de serre émis sur l'ensemble du cycle de vie » (article premier de la directive 98/70/CE, modifié par l'article premier, paragraphe 1, de la directive 2009/30/CE).

Parmi les modifications apportées par la directive 2009/30/CE à la directive 98/70/CE figure l'insertion d'une définition du biocarburant identique à celle de la directive 2009/28/CE (article premier, paragraphe 2, a), *ii*), de la directive 2009/30/CE).

B.26.3.2. L'article 4, paragraphe 1, de la directive 98/70/CE, tel qu'il est remplacé par l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2009/30/CE, dispose :

« Les Etats membres veillent à ce que les carburants diesel ne puissent être mis sur le marché sur leur territoire que s'ils sont conformes aux spécifications fixées à l'annexe II.

Nonobstant les prescriptions de l'annexe II, les Etats membres peuvent autoriser la mise sur le marché de carburants diesel dont la teneur en esters méthyliques d'acides gras (EMAG) est supérieure à 7 %.

Les Etats membres garantissent que des informations pertinentes sont fournies aux consommateurs en ce qui concerne la teneur du diesel en biocarburant, notamment en EMAG ».

L'annexe II de la directive 98/70/CE (« Spécifications environnementales applicables aux carburants sur le marché destinés aux véhicules équipés de moteur à allumage par compression »), telle qu'elle a été remplacée par la directive 2009/30/CE, disposait comme suit :

« Type : gazole

Paramètre ⁽¹⁾	Unité	Valeurs limites ⁽²⁾	
		Minimum	Maximum
Valeur de Cétane		51,0	-
Densité à 15 °C	kg/m ⁽³⁾	-	845,0
Distillation :			
- 95 % v/v récupéré à :	°C	-	360,0
Hydrocarbures aromatiques polycycliques	% m/m	-	8,0
Teneur en soufre	mg/kg	-	10,0
Teneur en EMAG – EN 14078	% v/v	-	7,0 ⁽³⁾

(1) Les méthodes d'essai sont celles mentionnées dans la norme EN 590:2004. Les Etats membres peuvent adopter, le cas échéant, la méthode d'analyse fixée dans la norme de remplacement EN 590:2004, à condition qu'il puisse être établi que cette méthode assure au moins la même exactitude et le même niveau de précision que la méthode d'analyse qu'elle remplace.

(2) Les valeurs indiquées dans la spécification sont des « valeurs vraies ». Pour établir leurs valeurs limites, les conditions de L'EN ISO 4259:2006, « Produits pétroliers – détermination et application des valeurs de fidélité relatives aux méthodes d'essai » ont été appliquées. Pour fixer une valeur minimale, une différence minimale de 2R au-dessus de zéro a été prise en compte (R = reproductibilité). Les résultats des mesures individuelles seront interprétés selon les critères décrits dans EN ISO 4259:2006.

(3) La norme EN 14214 s'applique aux EMAG.

».

Telle qu'elle est remplacée par l'article premier, 2), de la directive 2014/77/UE de la Commission du 10 juin 2014 « modifiant les annexes I et II de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité de l'essence et des carburants diesel », la première note de bas de page de cette annexe II dispose désormais comme suit :

« Les méthodes d'essai sont celles mentionnées dans la norme EN 590:2013. Les Etats membres peuvent adopter, le cas échéant, la méthode d'analyse fixée dans la norme de remplacement EN 590:2013, à condition qu'il puisse être établi que cette méthode assure au moins la même exactitude et le même niveau de précision que la méthode d'analyse qu'elle remplace ».

La norme EN 590:2013 prévoit, au point 5.3 (« Esters méthyliques d'acide gras (EMAG) »), que le « carburant pour moteurs diesel (gazole) peut contenir jusqu'à 7,0 % (V/V) d'EMAG conformes à l'EN 14214 :2012 ». La même norme prévoit, au point 5.4 (« Autres (bio-)composants »), que les « limitations concernant l'ajout d'EMAG sont fixées pour des raisons techniques » et que ces « limitations ne s'appliquent pas aux autres hydrocarbures (renouvelables) comme les huiles végétales hydrotraitées (HVO) [...] étant donné que ces composants de diesel paraffiniques sont autorisés dans des proportions qui garantissent que le mélange final reste conforme aux exigences prescrites dans l'EN 590 ».

Le considérant (33) de la directive 2009/30/CE explicite :

« Pour des raisons techniques, il importe de fixer une teneur maximale en esters méthyliques d'acides gras (EMAG). Toutefois il n'est pas nécessaire de le faire pour d'autres composants des biocarburants, comme les hydrocarbures purs semblables au diesel élaborés [...] ou à partir d'huile végétale hydrotraitée ».

B.26.3.3. L'annexe IV de la directive 98/70/CE, remplacée par la directive 2009/30/CE, qui contient notamment des « règles de calcul des émissions de gaz à effet de serre produites par les biocarburants sur l'ensemble du cycle de vie », détermine des valeurs par défaut tant pour des filières de production de « biogazole » que pour des filières de production d'huile végétale hydrotraitée (annexe IV, A et D de la directive). Les tableaux de cette annexe relatifs aux « biocarburants du futur, inexistantes ou présents seulement en quantités négligeables sur le marché en janvier 2008 » ne font pas état de la moindre filière de production d'huile végétale hydrotraitée (annexe IV, B et E de la directive).

B.27. La circonstance que l'huile végétale hydrotraitée appartiendrait à la catégorie des « biocarburants avancés », qu'elle serait un « biocarburant de deuxième génération » nécessaire à la préservation future de l'environnement et de l'approvisionnement alimentaire, ou que sa production utiliserait de « nouvelles technologies » ne paraît pas non plus de nature à justifier, de manière raisonnable, la différence de traitement énoncée en B.24.

Celle-ci n'incite, en effet, nullement à la production ou à l'usage de ce biocarburant.

B.28. L'absence alléguée d'une réglementation européenne complète relative aux « biocarburants de deuxième génération » n'enlève rien non seulement au fait que, comme il a été relevé en B.26.3.2, la directive 98/70/CE autorise déjà autant l'incorporation d'huile végétale hydrotraitee que celle d'EMAG dans le diesel qui est mis à la consommation, mais aussi au fait que, comme il a été relevé en B.26.2.2, les objectifs d'augmentation de la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le secteur des transports, fixés par la directive 2009/28/CE, tiennent déjà compte de l'utilisation d'huile végétale hydrotraitee.

B.29. La différence de traitement décrite en B.24 ne pourrait davantage être raisonnablement justifiée par le souci de protéger les intérêts des producteurs belges d'EMAG qualifié de « biocarburant de première génération ».

L'article 5 de la directive 98/70/CE dispose :

« Aucun Etat membre ne peut interdire, limiter ou empêcher la mise sur le marché de carburants conformes aux exigences de la présente directive ».

Comme il est relevé en B.26.3.2, cette directive ne limite pas directement la quantité d'huile végétale hydrotraitee que peut contenir le diesel mis sur le marché.

B.30. Il ressort de ce qui précède que la différence de traitement décrite en B.24 n'est pas raisonnablement justifiée.

B.31. L'article 7, §§ 2 et 3, de la loi du 17 juillet 2013, et l'article 7, § 6, de la même loi, en ce qu'il concerne le diesel, ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 5 de la directive 98/70/CE.

B.32. L'examen de la compatibilité de cette disposition législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et avec l'article 17, paragraphe 8, de la directive 2009/28/CE, ne peut aboutir à une annulation plus étendue.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 7, §§ 2 et 3, de la loi du 17 juillet 2013 « relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation » et l'article 7, § 6, de la même loi, en ce qu'il concerne le diesel.

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels