

Numéros du rôle : 642-643
Arrêt n° 9/95 du 2 février 1995

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 369 à 401 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et des articles 92 et 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, introduits par la s.a. Brasserie de Silly et par la s.a. Brasserie Dubuisson Frères et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

A. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 janvier 1994 et parvenue au greffe le 20 janvier 1994, un recours en annulation des articles 369 à 401 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et des articles 92 et 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, publiées au *Moniteur belge* du 20 juillet 1993 (deuxième édition), a été introduit par la s.a. Brasserie de Silly, dont le siège social est établi rue Ville Basse 141, 7830 Silly.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 642 du rôle.

B. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 janvier 1994 et parvenue au greffe le 20 janvier 1994, un recours en annulation des dispositions légales précitées a été introduit par la s.a. Brasserie Dubuisson Frères, dont le siège social est établi chaussée de Mons 28, 7904 Pipaix, la s.a. Interbrew Belgium, dont le siège social est établi chaussée de Wavre 1160, 1160 Bruxelles, la s.a. Brasseries Alken-Maes, dont le siège social est établi Waarloosveld 10, 2550 Waarloos, la s.a. Brasserie Dupont, dont le siège social est établi rue Basse 5, 7904 Tourpes, la s.a. Brasserie eupenoise, dont le siège social est établi rue Pavée 12-14, 4700 Eupen, la s.a. Brasserie de Haacht, dont le siège social est établi Provinciesteenweg 28, 3190 Boortmeerbeek, la s.a. Brasserie Rodenbach, dont le siège social est établi Spanjestraat 133/141, 8800 Roulers, la s.a. Brouwerij Moortgat, dont le siège social est établi Breendonkdorp 58, 2870 Breendonk, la s.a. Brouwerij Roman, dont le siège social est établi Hauwaart 61, 9700 Audenarde, la s.a. Brouwerij Martens, dont le siège social est établi Reppelerweg 1, 3950 Bocholt, la s.a. Brasserie Palm, dont le siège social est établi Steenhuffeldorp 3, 1840 Londerzeel, la s.a. Brasserie Van Honebrouck, dont le siège social est établi Oostrozebekestraat 43, 8770 Ingelmunster, la s.a. Brasserie De Smedt,

dont le siège social est établi Ringlaan 18, 1890 Opwijk, et la s.a. Louwaege Gebroeders, dont le siège social est établi Markt 14, 8610 Kortemark.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 643 du rôle.

II. *La procédure*

Par ordonnances du 20 janvier 1994, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 26 janvier 1994, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnance du même jour, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 mars 1994; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 mars 1994.

Un mémoire a été introduit par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 20 avril 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 mai 1994.

Un mémoire en réponse commun a été introduit par les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 3 juin 1994.

Par ordonnances des 28 juin 1994 et 21 décembre 1994, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 18 janvier 1995 et jusqu'au 18 juillet 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 juin 1994, la Cour a invité les parties à introduire un mémoire complémentaire au plus tard le 31 août 1994 concernant l'incidence éventuelle de la loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées à la poste le 6 juillet 1994.

Un mémoire complémentaire a été introduit par :

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 29 août 1994.

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 31 août 1994.

Par ordonnance du 21 septembre 1994, la Cour a écarté des débats la partie du mémoire complémentaire du Conseil des ministres intitulée « Réplique au mémoire en réponse déposé pour les parties requérantes ».

Par ordonnance du 21 septembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 octobre 1994.

Ces deux ordonnances ont été notifiées aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 22 septembre 1994.

A l'audience publique du 25 octobre 1994 :

- ont comparu :
 - . Me Ph. Erkes et Me J.-P. Lagasse, avocats du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me B. Asscherickx et Me I. Cooreman, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

Le premier groupe d'articles attaqués fait partie de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

L'article 369, qui constitue le chapitre Ier du livre III de cette loi, définit les notions utilisées dans les chapitres suivants.

Les articles 370 à 375 constituent le chapitre II du livre III de cette loi et disposent comme suit :

« Art. 370. Pour l'application du présent chapitre sont considérées comme boissons les catégories de boissons suivantes :

- l'eau de toute espèce, minérale ou non, conditionnée pour être vendue comme boisson lorsqu'elle est non pétillante, ci-après dénommée eau plate;
- l'eau de toute espèce, minérale ou non, conditionnée pour être vendue comme boisson lorsqu'elle est pétillante, ci-après dénommée eau pétillante;
- les limonades et autres boissons rafraîchissantes sans alcool (à l'exception des sirops et des limonades au cola), ci-après dénommées les autres limonades;
- les limonades au cola, ci-après dénommées les colas;
- la bière, y compris la bière sans alcool;
- les vins (mousseux ou non), les autres boissons fermentées (mousseuses ou non) et les produits intermédiaires, y compris les vins sans alcool;
- l'alcool éthylique non dénaturé ayant un titre alcoométrique de moins de 80 % en volume et les boissons spiritueuses;

- les jus de fruits ou de légumes ainsi que les nectars de fruits;
- le lait et les produits laitiers liquides y compris le yaourt liquide et le kéfir.

Art. 371. Tous les récipients contenant de la bière, de l'eau pétillante, des colas ou autres limonades, mis à la consommation, sont soumis à une écotaxe fixée à 15 francs par litre avec un minimum de 7 francs par récipient.

Art. 372. Lorsque le récipient est soumis à un système de consigne organisé en vue d'être réutilisé selon les trois conditions définies ci-après, il bénéficie de l'exonération de l'écotaxe prévue à l'article 371.

1° Le redevable doit fournir la preuve que le récipient est réutilisable, c'est-à-dire qu'il doit permettre au moins sept remplissages et que les récipients récupérés via le système de consigne sont effectivement réutilisés;

- 2° le montant de la consigne doit être au minimum:
- de 7 francs sur les récipients de plus de 50 centilitres;
 - de 3,5 francs sur les récipients d'une capacité inférieure ou égale à 50 centilitres;

3° le récipient doit porter un signe distinctif visible indiquant que le récipient est consigné et réutilisable. Le Roi détermine les conditions auxquelles doit répondre ce signe distinctif.

Art. 373. Lorsque le récipient ne correspond pas aux conditions précisées à l'article 372, il peut bénéficier, pour une année civile donnée, de l'exonération de l'écotaxe prévue à l'article 371 pour autant que le redevable apporte la preuve que toutes les conditions reprises aux §§ 1er et 2 ont été remplies au cours de la période de référence de 12 mois se terminant le 30 septembre précédent.

A titre transitoire, la période de référence prise en compte pour l'année civile 1994 est la période de six mois se terminant le 28 février 1994 tant pour les taux de réutilisation que pour les taux de recyclage.

§ 1er. Première condition : les taux de réutilisation suivants doivent être atteints :

a. Pour les récipients des eaux pétillantes, des colas et des bières :

Si, pour la catégorie concernée considérée globalement, le taux de réutilisation moyen indiqué au tableau ci-dessous est atteint pour le volume total des boissons mises à la consommation, chaque redevable est considéré remplir cette condition.

Catégorie de boissons	Taux de réutilisation à atteindre durant la période de référence pour bénéficier de l'exonération au cours de l'année civile indiquée				
	1994	1995	1996	1997	1998
Eau pétillante	44	48	52	56	60
Colas	44	48	52	56	60
Bière	94	94	94	95	95

Dans le cas contraire, et pour la catégorie de boissons concernée, tout redevable ou groupement de redevables est considéré remplir cette condition si le taux de réutilisation qu'il atteint durant la période de référence est au moins égal à celui fixé au tableau ci-dessus.

b. Pour les récipients contenant des autres limonades :

Pour bénéficier de l'exonération pour l'année civile 1994, le taux de réutilisation moyen atteint durant la période de référence par le redevable ou le groupement de redevables doit atteindre au minimum le taux de réutilisation moyen qu'il a réalisé en 1991.

Pour bénéficier de l'exonération au cours des années suivantes, chaque redevable ou groupement de redevables devra atteindre, au cours de la période de référence, un taux de réutilisation moyen au moins égal à celui obtenu en augmentant le taux de réutilisation de la période de référence précédente du résultat de la formule suivante :

$$x = (100 - y) * 0,075$$

où

x = l'augmentation en % du taux de réutilisation par rapport à la période de référence précédente;

y = le taux de réutilisation, exprimé en %, de la période de référence qui devait être atteint par application de la formule durant la période de référence précédente.

Pour l'année civile 1995, y est le taux de réutilisation observé en 1991 par le redevable ou le groupement de redevables.

c. Pour l'application des alinéas a et b, le groupement de redevables est déclaré à l'administration avant le début de la période de référence.

§ 2. Deuxième condition : en ce qui concerne les taux de recyclage :

S'il satisfait aux conditions fixées au § 1er, le redevable doit encore apporter les preuves suivantes :

1° soit que ses récipients non réutilisés mis à la consommation atteignent les taux de recyclage suivants :

- verre : 80 % ;
- plastiques : 70 % ;
- métaux : 80 % ;

soit qu'il est affilié à une organisation reconnue par les Régions et qui remplit elle-même ces conditions.

A titre transitoire et pour obtenir l'exonération pour l'année civile considérée, ces taux de recyclage devront être effectivement atteints pour 12 % de la population au cours de la période de référence pour l'année civile 1994, 32 % pour l'année civile 1995, 55 % pour l'année civile 1996, 80 % pour l'année civile 1997 et 100 % pour les années suivantes. Les taux de recyclage sont calculés en moyenne sur la période de référence.

L'exonération s'applique exclusivement pour les matériaux pour lesquels les pourcentages de recyclage mentionnés ci-dessus sont atteints.

2° que les coûts de la collecte, du tri et du recyclage engagés pour atteindre les taux définis ci-dessus sont intégralement pris en charge par le redevable pour les récipients concernés.

§ 3. Le redevable qui met pour la première fois des produits à la consommation est censé avoir réalisé pendant la période de référence précédente les mêmes taux de réutilisation et de recyclage que le marché dans sa totalité.

Au cas où le redevable arrête ses activités, il est soumis à l'écotaxe pour les produits qu'il a mis à la consommation pendant sa période d'activité sauf s'il a réalisé pendant cette période les taux de réutilisation et de recyclage visés à l'alinéa précédent.

Art. 374. Tous les récipients en chlorure de polyvinyle contenant des boissons, mis à la consommation, sont soumis à une écotaxe fixée au même montant que celui prévu à l'article 371.

Art. 375. Tous les récipients mis à la consommation contenant des boissons définies à l'article 370 et qui ne sont pas reprises à l'article 371 seront soumis progressivement à une écotaxe et au plus tard le 31 décembre 1997.

La progression des taux de réutilisation tels que visés à l'article 373, § 1er, b, prendra alors pour base minimale les taux de réutilisation de 1991.

Les taux de ces écotaxes ainsi que leurs conditions de mise en oeuvre seront fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à confirmer par la loi. »

Les articles 376 à 386 concernent les écotaxes auxquelles sont soumis les objets jetables (article 376), les piles (articles 377 et 378), les récipients contenant certains produits industriels (articles 379 et 380), les pesticides et produits phytopharmaceutiques (articles 381 et 382) et les papiers (articles 383 à 385).

Les articles 386 à 390 constituent le chapitre VIII du livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. Ils traitent de la Commission de suivi.

Les articles 391 à 401 forment le chapitre IX du livre III. Ils contiennent les dispositions relatives à l'application des dispositions précédentes : apposition d'un signe distinctif sur les produits soumis à une écotaxe (article 391), exonérations (article 392), perception et contrôle des écotaxes (articles 393 et 394), infractions et répression de celles-ci (articles 395 à 399).

L'article 401, enfin, fixe la date d'entrée en vigueur de ces dispositions. Avant d'avoir été modifié, l'article 401, 1°, énonçait :

« L'écotaxe s'applique :

1. aux récipients pour boissons :

- récipients contenant des eaux pétillantes, bières, colas et autres limonades : au 1er avril 1994;
- récipients en PVC : au 1er juillet 1994;
- récipients contenant d'autres boissons : date à fixer par arrêté royal, conformément à l'article 375 de la présente loi; ».

Le susdit article 401 a été modifié par la loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, publiée au *Moniteur belge* du 16 juin 1994.

L'article 5, A), de la loi du 3 juin 1994 porte :

« A l'article 401 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

A) Le point 1, deuxième tiret, est remplacé par ce qui suit :

' - récipients en PVC : date à fixer par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et au plus tard le premier jour du troisième mois suivant celui au cours duquel l'avis de la Commission de suivi visé à l'article 389, 3°, aura été remis.

Par dérogation à l'article 389, 3°, cet avis est rendu au plus tard le 31 décembre 1994; ' »

La loi modificative précitée du 3 juin 1994 a également inséré les nouveaux articles 373*bis* et 374*bis*. Ces articles disposent :

« Art. 373*bis*. Est censé répondre aux conditions de l'article 373, le contribuable qui démontre de façon irréfutable qu'il a pris les mesures nécessaires en vue de répondre pour le 31 décembre 1994 aux conditions posées par ledit article.

L'assimilation visée par l'alinéa précédent est accordée par le Ministre des Finances sur la base d'une justification qui lui est soumise par le contribuable. »

« Art. 374*bis*. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, adapter l'article 374 de la présente loi à l'avis de la Commission de suivi visé à l'article 389, 3^o.

A défaut de l'avis visé à l'alinéa précédent avant le 31 décembre 1994, le Roi peut, à partir de cette date, adapter la disposition de l'article 374 par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Le Roi saisira les Chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur prochaine session, d'un projet de loi de confirmation des arrêtés pris en exécution du présent article. »

Le second groupe d'articles attaqués fait partie de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat; il s'agit de :

- l'article 92, qui remplace l'article 4, § 4, de la loi spéciale de financement des communautés et des régions par la disposition suivante :

« Le législateur fédéral reste compétent pour fixer la base d'imposition des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 4^o à 8^o, ainsi que le taux d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 7^o et 8^o. Toute modification de l'un de ces éléments ne peut toutefois être effectuée que moyennant l'accord des gouvernements régionaux. »

- l'article 128, selon lequel

« (...)

les articles 91, 92, 93 et 95, § 4, entrent en vigueur le lendemain de l'entrée en vigueur du livre III, intitulé "Eco-taxes", de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. (...) »

IV. *En droit*

- A -

Position des requérantes

A.1.1. Le premier moyen est pris, à titre principal, de la violation de l'article 107*quater* de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que les dispositions entreprises ont été adoptées par le législateur fédéral,

alors que :

« l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 adoptée en exécution de l'article 107*quater* de la Constitution et tel que modifié par l'article 4, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988, applicable au moment où ont été adoptées les dispositions litigieuses, prescrivait la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes. »

A.1.2. Publiées au *Moniteur belge* du 20 juillet 1993, les dispositions de la loi spéciale du 16 juillet 1993 sont entrées en vigueur dix jours plus tard. Au moment où ont été adoptées les dispositions attaquées, c'est donc l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il avait été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, qui était encore en vigueur.

Selon cette disposition, les régions étaient compétentes en matière d'environnement, même pour arrêter les normes générales et sectorielles, dans le seul respect de celles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes.

A.1.3. L'adoption d'écotaxes relève de la protection de l'environnement. Il ne peut s'agir de normes générales et sectorielles, la Cour ayant défini celles-ci comme des normes techniques ayant une portée juridique. Si même il s'agissait de normes générales et sectorielles, il existe en la matière des normes européennes consacrées par plusieurs directives, plus spécialement la directive 85/339 sur les récipients pour liquides alimentaires.

Seules les régions étaient donc compétentes pour adopter les dispositions entreprises.

A.1.4. A titre subsidiaire, s'il fallait considérer que l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, était en vigueur lorsqu'ont été adoptées les dispositions attaquées, il faudrait conclure à la violation de cette disposition.

A.1.5. La loi ordinaire du 16 juillet 1993 est censée avoir pour fondement l'article 115, alinéa 3, de la Constitution et les articles 91 et 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

L'article 115, alinéa 3, de la Constitution prévoit qu'une loi adoptée à la majorité spéciale fixe le système de financement des régions.

L'article 91 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 a ajouté les écotaxes à la liste des impôts régionaux énumérés à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. L'article 92 a ajouté à l'article 4, § 4, de la même loi spéciale du 16 janvier 1989 une disposition selon laquelle le législateur fédéral est compétent pour fixer la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations des écotaxes.

A.1.6. Pour contourner les objections émises par la section de législation du Conseil d'Etat quant à la compatibilité d'une loi ordinaire avec l'article 115 de la Constitution, le législateur spécial a reporté l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 juillet 1993 au lendemain de l'entrée en vigueur du livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

Les dispositions entreprises ne peuvent dès lors plus trouver de fondement juridique dans l'article 115 de la Constitution ou dans les articles 91 et 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

A.1.7. L'argument selon lequel le législateur fédéral serait compétent pour adopter des taxes indépendamment de la compétence matérielle relative à l'objet ou à l'assiette de la taxe ne résiste pas à l'examen. Il ressort des travaux préparatoires que les écotaxes ne poursuivent aucun but fiscal mais qu'elles visent à modifier le comportement des producteurs et des consommateurs dans un sens favorable à l'environnement.

Le législateur fédéral poursuivait donc un objectif que les compétences qui lui ont été attribuées ne lui permettaient pas de rechercher.

A.1.8. Par ailleurs, les dispositions litigieuses ne constituent pas des normes de produits : ce n'est que lorsque sont imposées des spécifications techniques auxquelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché que l'on peut parler d'une norme de produit. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

A.1.9. Quand bien même il s'agirait de normes de produits, le législateur aurait porté atteinte à la compétence des régions en ce qu'il n'a pas examiné - alors que la section de législation du Conseil d'Etat l'y avait invité - si le système des écotaxes se combine avec les accords conclus par les régions qui poursuivent des buts analogues. La contrariété entre la loi et des accords existants a d'ailleurs été reconnue par les auteurs de la loi.

A.2.1. Le deuxième moyen est pris, à titre subsidiaire, de la violation de l'article 107*quater* de la Constitution et des articles 6, § 1er, II, 1^o, et 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que les dispositions entreprises ont été adoptées par le législateur fédéral seul, sans association des gouvernements de région,

alors que :

« tant sous l'empire des articles 6, § 1er, II, 1^o, et 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 adoptée en exécution de l'article 107*quater* de la Constitution, modifiés par l'article 4, § 2 et § 16, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988, que sous l'empire des mêmes dispositions telles que modifiées par l'article 2, § 1er, et § 13 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, si le législateur fédéral doit être considéré comme ayant compétence pour adopter les normes litigieuses (*quod non* par rapport au premier moyen), il ne pouvait en tout état de cause les adopter qu'en association avec les Exécutifs régionaux. »

L'article 124*bis* de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage considère que l'association prévue par la loi spéciale du 8 août 1980 fait partie des règles répartitrices de compétences.

Si le législateur fédéral était compétent, il aurait néanmoins violé l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3.1. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 107*quater* de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que les dispositions attaquées ont été adoptées par le législateur fédéral alors qu'elles concernent la politique des déchets, qui relève de la compétence des régions.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de directives européennes que la politique des déchets englobe aussi bien leur élimination que leur valorisation et que la notion de déchets inclut les substances et objets susceptibles de réutilisation économique.

Par ailleurs, la politique des déchets concerne leur traitement et aussi leur prévention.

A.3.2. Les écotaxes reposent sur un choix, exprimé par les auteurs de la loi, qui conteste la pertinence d'une politique de recyclage et de valorisation. Elles contredisent de nombreuses mesures adoptées par les régions, notamment en matière de collectes sélectives.

Les emballages, de même que d'autres produits écotaxés, sont de futurs déchets : les mesures préventives - telles que l'obligation de reprise et de consigne - font partie intégrante de la politique des déchets. Elles relèvent de la compétence des régions.

A.4.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 115 de la Constitution en ce que l'article 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 habilite le législateur ordinaire à fixer la base d'imposition, le taux

d'imposition et les exonérations des écotaxes et en ce que le livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 émane du législateur ordinaire alors que, selon l'article 115, alinéa 3, de la Constitution, seule une loi adoptée à la majorité spéciale peut fixer le système de financement des régions.

A.4.2. L'article 115, alinéa 3, de la Constitution prévoit qu'une loi adoptée à la majorité spéciale fixe le système de financement des régions. C'est en exécution de cette disposition qu'a été adoptée la loi spéciale du 16 janvier 1989, dont l'article 3 énumère les impôts régionaux. L'article 91 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 complète cette énumération par un 8° formulé comme suit : « les taxes, assimilées aux accises, frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances qu'il est réputé générer, appelées écotaxes. » L'article 92 de la même loi, qui modifie l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, ajoute que c'est le législateur fédéral qui est compétent pour fixer la base d'imposition, le taux et les exonérations des écotaxes, en précisant que toute modification d'un de ces éléments requiert l'accord des Gouvernements de région. C'est donc le législateur fédéral statuant à la majorité spéciale qui a confié cette compétence au législateur ordinaire.

A.4.3. La section de législation du Conseil d'Etat ayant soulevé des objections de constitutionnalité, l'article 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 précise que les articles 91, 92, 93 et 95, § 4, entrent en vigueur le lendemain de l'entrée en vigueur du livre III, intitulé « Ecotaxes », de la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

L'article 92 n'en viole pas moins l'article 115 de la Constitution, et l'on peut s'interroger sur la conformité du livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 à ce même article.

A.5.1. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution en ce que,

« sans justification objective, raisonnable et proportionnée aux buts poursuivis, un traitement différencié est réservé par les dispositions du Livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 aux récipients contenant de la bière, que la situation de ceux-ci soit comparée avec celle réservée à d'autres produits non écotaxés, à d'autres récipients pour boissons non repris dans la définition légale des boissons ou à d'autres récipients pour boissons concernés par les écotaxes mais soumis à des taux et à des dates d'entrée en vigueur différents. »

A.5.2. Des considérations générales ont été émises au cours des travaux préparatoires, mais aucune justification précise, concrète et vérifiable n'a été donnée pour expliquer le taux appliqué aux récipients pour boissons.

A.5.3. N'est pas davantage expliquée, la différence d'entrée en vigueur des diverses écotaxes. On constate que des matières considérées comme très nuisibles pour l'environnement, telles que le PVC, seront écotaxées après des matières moins nuisibles.

A.5.4. Rien ne justifie qu'un récipient soit taxé selon son contenu - la bière - plutôt que selon le matériau utilisé pour sa fabrication.

Rien ne justifie que soient exclus les récipients contenant des produits lactés alors que les mêmes récipients sont taxés lorsqu'ils contiennent de la bière.

A.5.5. Enfin, rien ne justifie la différence des taux mentionnés aux articles 371 et 375 ni la différence des dates d'entrée en vigueur prévues à l'article 401.

Il existe plus particulièrement une différence de traitement injustifiée entre les mêmes récipients selon qu'ils contiennent de la bière ou du vin, alors qu'il s'agit de boissons qui se trouvent dans une situation actuelle ou potentielle de concurrence, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

Réponse du Conseil des ministres

A.6.1. Les requérantes étant toutes des sociétés qui fabriquent de la bière, elles n'ont intérêt qu'à l'annulation des articles 370 à 375 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993. Leur recours est irrecevable en ce qu'elles s'en prennent aux articles 92 et 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993, ces dispositions n'affectant pas directement leur situation.

A.6.2. En vertu de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, le législateur fédéral est compétent pour l'établissement des normes de produits, bien que celles-ci soient un instrument de la protection de l'environnement ou de la politique des déchets.

A.6.3. Il est sans pertinence de faire valoir que la loi spéciale du 16 juillet 1993 est entrée en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge*. Dès sa promulgation, la loi avait force exécutoire, même si elle n'était pas encore publiée.

A.6.4. L'autorité fédérale était déjà compétente, en application de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, dès avant sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, pour l'établissement de normes générales et sectorielles concernant la protection de l'environnement, notamment des normes de produits. Les dispositions relatives aux écotaxes doivent être considérées comme des normes de produits portant, de manière préventive, des limitations quant à l'utilisation de certains produits, ainsi que des normes concernant l'emballage, le marquage et l'étiquetage.

A.6.5. La directive européenne 85/339/CEE du 27 juin 1985 n'a pas le même objet que les écotaxes. Elle n'a pas donné les résultats attendus. La Commission a soumis au Conseil des ministres, le 24 août 1992, une proposition de directive destinée à la remplacer.

A.6.6. Par ailleurs, l'union économique et l'unité monétaire s'opposent à des écotaxes régionales : l'Etat fédéral était seul compétent pour établir les écotaxes, aucune norme européenne ne traitant de cette matière.

A.6.7. Pour ce qui est du moyen subsidiaire, la compétence du législateur fédéral découle de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution, même si, par la mesure fiscale dont il s'agit, le législateur a voulu protéger l'environnement.

Par les dispositions attaquées, le législateur a établi des normes de produits, ce qui relève de sa compétence, en vertu de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Par ailleurs, les dispositions attaquées ne remettent pas en cause les choix politiques des régions et ne contredisent pas les accords qu'elles ont conclu.

Sur le deuxième moyen

A.7. Les régions n'ont pas fait part de leur intention d'être associées à l'élaboration des normes de produits. Par ailleurs, la compétence du législateur résulte également de l'article 110, § 2, de la Constitution.

Sur le troisième moyen

A.8. Le législateur fédéral est compétent pour établir des normes générales et sectorielles dans le cadre de la protection de l'environnement et dans celui de la politique des déchets. Les écotaxes sont des normes de produits pour lesquelles il était déjà compétent même avant la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Le système de consigne n'est pas l'objectif principal de la loi mais s'inscrit dans le cadre d'une exonération créée par elle.

Sur le quatrième moyen

A.9.1. A titre principal, le recours n'est pas recevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 115, alinéa 3, de la Constitution par l'article 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993. Cette disposition n'affecte pas directement et défavorablement la situation des parties requérantes.

A.9.2. A titre subsidiaire, l'article 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 n'apporte pas de modifications fondamentales à l'article 4, § 4, de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions : il remplace « législateur national » par « législateur fédéral » et « Exécutifs régionaux » par « gouvernements régionaux » et modifie les numéros de l'article 3, alinéa 1er, auxquels il est renvoyé. Avant la loi spéciale du 16 juillet 1993, le législateur national, statuant à la majorité simple, était déjà compétent pour fixer la base d'imposition, le taux et les exonérations des impôts régionaux.

A.9.3. En outre, le législateur spécial a reporté l'entrée en vigueur des articles 91 et suivants de la loi spéciale du 16 juillet 1993 au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 16 juillet 1993. Les dispositions relatives aux écotaxes ne peuvent dès lors plus trouver de fondement juridique dans l'article 115 de la Constitution et dans les articles 91 et 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Sur le cinquième moyen

A.10. C'est au législateur qu'il revient de déterminer les objets soumis à l'écotaxe (voir arrêts n^{os} 11/94 et 41/93).

A.10.1. Le législateur s'est laissé guider par trois grands principes : l'existence de substituts, le caractère exemplatif des produits et le respect des délais appropriés pour la mise en oeuvre des écotaxes. La concrétisation de ces principes justifie le choix des produits écotaxés.

A.10.2. Le choix de récipients selon les matériaux qui les composent (PVC) est justifié par le souci de décourager la production et l'emploi d'un matériau qui pose des problèmes particuliers pour l'environnement et pour la santé publique.

A.10.3. Le choix selon le contenu (lait, huiles, vinaigres) se justifie parce qu'il n'existe pas de substituts.

A.10.4. Les récipients contenant du vin seront écotaxés à une date à fixer, au plus tard avant le 31 décembre 1997. La bière et le vin ne sont pas substituables : il y a entre eux une différence objective.

A.10.5. Quant au taux de la taxe - qui est le même pour tous les récipients, quels que soient leur matière ou leur poids - il relève de l'appréciation du législateur.

A.10.6. Les conditions d'exonération sont fixées objectivement. Elles relèvent de l'appréciation du législateur.

*Réponse des parties requérantes**Quant à l'intérêt*

A.11.1. Les requérantes, qui sont touchées par les écotaxes, ont intérêt à contester la compétence du législateur fédéral. Leur recours est donc recevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 369 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, contre l'article 92 de la loi spéciale du même jour et contre l'article 128 de cette dernière loi, qui concerne l'entrée en vigueur de l'article 92.

A.11.2. Elles ont également intérêt à critiquer les articles 370 à 375 - le Conseil des ministres ne conteste pas leur intérêt en ce qui les concerne -, l'article 376 qui a trait à des récipients jetables, les articles 386 à 390 qui attribuent à la Commission de suivi des missions notamment en ce qui concerne les récipients pour boissons et les articles 391 et 401 qui contiennent des dispositions communes s'appliquant, entre autres, à ces récipients.

A.11.3. Par contre, les requérantes admettent que les articles 377 à 385, qui concernent d'autres produits, ne les affectent pas directement.

Sur le premier moyen

A.12. Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre et le Sénat (article 36 de la Constitution).

L'adoption de la loi est l'oeuvre du seul Parlement. Mais la sanction royale est une condition d'existence de la loi.

Le loi ordinaire du 16 juillet 1993 a été adoptée par la Chambre et le Sénat avant le 16 juillet 1993, date à laquelle la loi spéciale du même jour a été sanctionnée et promulguée par le Roi. La loi ordinaire a donc été adoptée avant que la loi spéciale n'existât. Elle ne peut se fonder que sur l'article 6, § 1er, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il avait été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

A.13.1. Les dispositions litigieuses ne constituent pas des normes générales et sectorielles.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions devaient avoir une compétence exclusive en matière d'environnement, « sous réserve des normes minimales établies par la loi. » La formule finalement retenue vise des normes à caractère purement technique, ce que ne sont pas les écotaxes.

A.13.2. La réforme de l'Etat s'étant réalisée par le transfert de « blocs de compétences aux communautés et aux régions », toute exception à ce transfert doit s'interpréter strictement.

A.13.3. La compétence des autorités fédérales pour adopter des normes générales et sectorielles est, par ailleurs, limitée par l'existence de normes européennes, en l'espèce les directives citées dans la requête dont le champ d'application recouvre des produits visés par les écotaxes. Les régions, dans l'esprit de ces directives, ont d'ailleurs amorcé des politiques qui sont axées fondamentalement sur le recyclage et la valorisation et qui se fondent sur le principe du « pollueur-payeur ». Elles ont également conclu des accords avec les secteurs industriels concernés et elles ont instauré des procédures de collectes et de tri répondant aux conditions européennes.

Sur le deuxième moyen

A.14.1. Il résulte des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 et de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage que l'association est un mode de concertation prévoyant l'intervention obligatoire des exécutifs et des régions dans le processus d'élaboration de la norme fédérale, et ce au titre de co-auteurs. L'omission de cette formalité substantielle doit être sanctionnée par l'annulation de la norme parce qu'il y a violation d'une règle de compétence.

En l'espèce, la règle a été violée. Le Conseil des ministres ne le conteste pas : il se contente de faire valoir que les exécutifs des régions n'ont pas expressément manifesté le souhait d'être associés.

A.14.2. Il est contraire aux travaux préparatoires, qui révèlent que la compétence des autorités fédérales a toujours été fondée sur la protection de l'environnement, de prétendre aujourd'hui qu'elle aurait son fondement dans l'article 110 ancien de la Constitution.

De deux choses l'une : ou bien les dispositions litigieuses sont purement fiscales; elles doivent alors être annulées parce que le législateur fédéral a réglementé indirectement une matière régionalisée : la protection de l'environnement. Ou bien les écotaxes s'apparentent à des « normes de produits »; dans ce cas, les exécutifs régionaux devaient y être associés.

Sur le troisième moyen

A.15. La même argumentation que celle développée à propos du deuxième moyen est pertinente en ce qui concerne la méconnaissance de la compétence des régions en matière de déchets.

Sur le quatrième moyen

A.16. Les écotaxes se fondant sur l'article 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993, les requérantes justifient d'un intérêt à son annulation.

Les modifications que cette disposition a introduites ne sont pas mineures : elles accordent au législateur ordinaire la compétence - qu'il n'avait pas auparavant - de fixer la base et le taux des écotaxes, celles-ci étant ajoutées à la liste des impôts régionaux.

Sur le cinquième moyen

A.17. Les trois critères cités par le Conseil des ministres ne justifient pas qu'un traitement différent soit appliqué aux récipiends en fonction de leur contenu. Le seul critère d'une taxation « pour l'exemple » n'est pas de ceux qu'un Etat de droit peut tenir pour raisonnable et objectif.

Mémoires complémentaires

A.18. Répondant à une demande formulée dans une ordonnance de la Cour, les parties se sont expliquées quant à l'incidence que la loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 pourrait avoir sur les recours.

Position des requérantes

A.18.1. Selon les requérantes, la loi du 3 juin 1994 ne peut avoir aucune incidence sur l'argumentation développée à l'appui de leurs quatre premiers moyens.

A.18.2. Par contre, les modifications introduites par la loi précitée aggravent les discriminations dénoncées par le cinquième moyen. En effet, si les récipients contenant de la bière continuent à être taxés au taux et à la date fixés par la loi ordinaire du 16 juillet 1993, les dates d'entrée en vigueur sont modifiées en ce qui concerne presque tous les autres produits soumis à écotaxe et qui ne sont pas des récipients pour boissons, de même que les récipients pour boissons en PVC.

A.18.3. Rien dans les travaux préparatoires ne justifie une telle différence, qui rend les discriminations dénoncées par les requérantes plus criantes encore. Ainsi, les dispositions relatives aux récipients pour boissons en PVC - dont le caractère gravement nuisible pour l'environnement avait été dénoncé dans les travaux préparatoires - sont encore modérées et leur application différée. Ainsi encore un récipient fabriqué dans un matériau qui n'est pas nuisible est taxé quand il contient de la bière, alors qu'il ne l'est pas quand il est vide ou quand il contient du lait et alors que, quand il contient du vin, il ne sera taxé qu'à une date future qui sera fixée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Position du Conseil des ministres

A.18.4. La loi du 3 juin 1994 permettra au distributeur ou au producteur qui a pris certaines mesures de profiter de l'exonération prévue par l'article 373. Les conditions d'exonération ont en outre été élargies, pour l'année 1994, par l'article 373bis. Enfin, un délai supplémentaire d'un an est accordé aux fabricants de PVC pour mettre au point des produits nouveaux ou de substitution.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. Les parties requérantes, qui sont des sociétés qui fabriquent et distribuent de la bière, ont intérêt à l'annulation des articles 370 à 375 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. Ces dispositions concernent l'écotaxe qui frappe les récipients pour boissons. Elles ont également intérêt à l'annulation des articles 369 et 386 à 401 qui contiennent des dispositions communes aux écotaxes. Elles n'ont pas intérêt à l'annulation des articles 376 à 385 qui concernent des produits étrangers à leurs activités.

Quant aux articles 92 et 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, les requérantes n'ont d'intérêt à les attaquer que si les dispositions de la loi ordinaire de la même date, qu'elles attaquent, ont été prises en exécution de la loi spéciale précitée. L'examen de la recevabilité du recours, en ce qui concerne les dispositions de la loi spéciale, doit donc être réservé.

Quant aux trois premiers moyens, pris de l'incompétence du législateur fédéral ordinaire

B.2.1. Par leurs trois premiers moyens, les parties requérantes soutiennent que, en adoptant les dispositions attaquées de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, le législateur fédéral a méconnu l'article 39 (ancien article 107^{quater}) de la Constitution ainsi que diverses dispositions de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En légiférant en matière de protection de l'environnement, le législateur fédéral aurait méconnu la compétence attribuée aux régions, en cette matière, par l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 (premier moyen).

A supposer que le législateur fédéral fût compétent pour adopter les dispositions litigieuses, encore eût-il dû le faire en association avec les exécutifs régionaux en application de l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale précitée (deuxième moyen).

Enfin, en légiférant en matière de politique des déchets, le législateur fédéral aurait empiété sur la compétence attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 (troisième moyen).

B.2.2. La loi définit l'écotaxe comme une « taxe assimilée aux accises, frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances écologiques qu'il est réputé générer » (article 369, 1°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat).

Par l'assimilation aux accises, le législateur a entendu soumettre aux écotaxes tant les biens produits dans le pays que les biens importés, mais non la production destinée à l'exportation (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 77).

Selon les travaux préparatoires des lois spéciale et ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, l'écotaxe est « toute taxe d'un montant suffisant pour réduire significativement l'utilisation ou la consommation de produits générateurs de nuisances écologiques et/ou pour réorienter les modes de production et de consommation vers des produits plus acceptables sur le plan de l'environnement et sur le plan de la conservation des ressources naturelles » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 73).

B.2.3. Le Conseil des ministres allègue que les dispositions relatives aux écotaxes se fondent sur la compétence fédérale en matière de normes de produits.

Bien que les écotaxes et les normes de produits poursuivent un objectif semblable, il existe entre elles une différence essentielle.

Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

Tant les normes de produits que les écotaxes visent donc une modification des comportements, mais d'une manière différente : les normes de produits sont des prescriptions contraignantes auxquelles les produits doivent satisfaire; les écotaxes agissent sur le prix des produits, par le biais d'une taxe spécifique, de sorte que les producteurs et les consommateurs soient incités à se tourner vers des produits réputés moins nuisibles à l'environnement.

Les écotaxes grevant des produits ne sont pas des « normes générales et sectorielles » visées à l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, ni des « normes de produits » mentionnées à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1^o, de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993. Le législateur fédéral ne devait pas associer les Gouvernements de région à l'élaboration des normes attaquées, l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988 ne leur étant pas applicable.

Le législateur fédéral a donc pu qualifier l'écotaxe de mesure fiscale.

En tant que mesure fiscale, l'écotaxe doit être examinée à la lumière des règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions dans le domaine de la fiscalité, telles qu'elles existaient lors de l'élaboration des dispositions législatives entreprises.

B.2.4. L'écotaxe est un impôt prélevé par l'Etat sur la base de la compétence fiscale propre qui lui est attribuée par l'article 170, § 1er, de la Constitution (ancien article 110, § 1er).

Il ressort toutefois de la définition même de l'écotaxe, de son montant et de déclarations faites tout au long des travaux préparatoires que l'objectif premier du législateur fédéral a été de modifier les comportements des producteurs et des consommateurs et donc de mener une politique en matière d'environnement et en matière de déchets. Les mesures attaquées touchent dès lors à des compétences attribuées aux régions par l'article 6, § 1er, II, 1^o et 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il avait été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

Dès lors qu'un tel impôt poursuit des objectifs que les régions peuvent poursuivre en vertu des compétences matérielles qui leur sont attribuées, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

Si chaque région devait prendre séparément des mesures dont le but est de freiner la mise à la consommation de certains produits et d'encourager l'emploi de matières jugées moins nuisibles à l'environnement, il pourrait en résulter que la commercialisation de ces produits serait soumise à des conditions différentes suivant la région où ils sont mis en vente. De telles mesures pourraient entraver la libre circulation de ces biens et fausser le jeu de la concurrence. Elles méconnaîtraient ainsi l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, selon lequel « En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux. »

La nécessité de tracer un cadre uniforme qui respecte l'union économique en matière d'écotaxes justifie que le législateur fédéral use de sa compétence fiscale.

B.2.5. L'intervention du législateur fédéral aurait été toutefois disproportionnée si elle avait abouti à priver les régions de compétences qui leur sont attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

La Cour constate que les Gouvernements de région ont été associés en fait à l'introduction des écotaxes (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/5, p. 4; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, p. 14) et qu'ils ont conclu le 30 avril 1993 un accord de coopération concernant la destination qui sera donnée à l'écotaxe et la coordination des politiques régionales en la matière (*Moniteur belge* du 5 octobre 1993). Par cet accord de coopération, les régions s'engagent entre autres à rechercher une interprétation commune des dispositions du livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, à rechercher des positions communes lors de toute révision d'accords volontaires avec les secteurs industriels portant sur les emballages et les déchets d'emballages et à se concerter sur la délivrance des attestations relatives aux taux de recyclage fixés dans les dispositions attaquées et sur d'autres mesures nécessaires à l'exécution de ces dispositions.

En outre - en vertu des articles 3, 8°, et 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, insérés par les articles 91 et 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat - les écotaxes instaurées par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ont été transformées en impôts régionaux à dater du 31 juillet 1993 (article 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993). Depuis cette date, des modifications concernant la base d'imposition, le taux et les exonérations des écotaxes ne peuvent être réalisées qu'avec l'accord des Gouvernements de région.

Il apparaît ainsi que les mesures attaquées ont été adoptées et peuvent être modifiées dans des conditions telles qu'elles n'affectent pas la compétence des régions de manière disproportionnée.

B.2.6. Les moyens ne sont pas fondés.

Quant au quatrième moyen

B.3.1. Le quatrième moyen est dirigé contre les articles 92 et 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 et, par voie de conséquence, contre le livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993. Les parties requérantes font grief au législateur spécial d'avoir habilité le législateur ordinaire à fixer la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations des écotaxes et au législateur ordinaire d'avoir usé de cette habilitation.

B.3.2. Ainsi que la Cour l'a constaté en B.2.4 à B.2.6, le législateur a adopté le livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 dans l'exercice de la compétence fiscale qu'il tient de l'article 170, § 1er, de la Constitution. Les requérantes n'ont pas d'intérêt à l'annulation de l'article 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 puisque cette disposition est sans incidence sur la compétence qu'avait le législateur fédéral pour adopter, à la majorité simple, la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

B.3.3. Aucun moyen n'est dirigé contre l'article 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

B.3.4. Le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 92 et 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Quant au cinquième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution

B.4.1. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, sans justification objective, raisonnable et proportionnée aux buts poursuivis, un traitement différencié est réservé aux récipients contenant de la bière, que la situation de ceux-ci soit comparée à d'autres produits non soumis à écotaxe, à d'autres récipients pour boissons qui ne sont pas mentionnés à l'article 370 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ou à d'autres récipients concernés par les écotaxes mais soumis à des taux différents et à des dates d'entrée en vigueur différentes.

B.4.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une

différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.3. Les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*) ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Ils sont également applicables en matière fiscale, ce que confirme d'ailleurs l'article 172 de la Constitution (ancien article 112), lequel fait une application particulière du principe d'égalité formulé à l'article 10.

B.4.4. Selon les travaux préparatoires de la loi contestée, les écotaxes visent d'une manière générale à « dissuader les choix » de production et de consommation générateurs de gaspillages de ressources rares et de pollutions diverses; à économiser les ressources naturelles par la réutilisation, la récupération et le recyclage de matières premières; à utiliser rationnellement l'énergie et à recourir à des techniques de production moins polluantes (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 73). Elles sont destinées plus précisément à traiter quantitativement et qualitativement le problème des déchets et à promouvoir un usage plus écologique des matières premières et de l'énergie (*ibidem*, p. 74).

S'agissant plus particulièrement des écotaxes sur les récipients pour boissons, le législateur est parti du principe que la réutilisation est préférable au recyclage et que le recyclage est préférable à la mise en décharge et/ou à l'incinération. Selon le législateur, l'instauration de certaines écotaxes ne peut être dissociée de l'usage de la consigne, qui poursuit deux objectifs : 1° mettre en oeuvre un système de récupération assurant un taux très élevé de retours, ce qui garantirait l'efficacité de la récupération, et 2° rendre le producteur ou l'importateur du produit concerné responsable de la récupération et donc de sa gestion (élimination, recyclage ou réutilisation) (*ibidem*, p. 75).

B.4.5. C'est au législateur qu'il revient d'apprécier si et dans quelle mesure le souci de protéger l'environnement justifie d'imposer des sacrifices aux opérateurs économiques.

Le choix des critères déterminant quels emballages sont nuisibles écologiquement, le fait de ne pas soumettre à écotaxe d'autres produits dont la composition serait comparable à celle des récipients soumis à écotaxe, la détermination des taux d'écotaxe, l'octroi de délais spécifiques pour certaines catégories de récipients : toutes ces questions relèvent de l'appréciation du législateur.

Le législateur violerait cependant les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination si, en déterminant les personnes qui sont redevables des écotaxes et celles qui y échappent ou en soumettant les redevables à des régimes différents, il établissait des distinctions manifestement arbitraires ou déraisonnables.

B.4.6. Suivant les travaux préparatoires, les emballages représentaient en 1992, selon les estimations, 30 p.c. en poids et 50 p.c. en volume des déchets ménagers. S'agissant des récipients pour boissons, les pourcentages atteignaient respectivement 10 et 25 p.c. Les récipients pour boissons écotaxés représentaient 40 p.c. du poids et 57 p.c. du nombre total des récipients pour boissons, soit 4 p.c. en poids et 15 p.c. en volume des déchets ménagers (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, p. 119). Parmi les emballages, le choix s'est porté sur les récipients pour boissons en raison du fait que ces récipients, plus que d'autres emballages, sont encore largement réutilisés.

Compte tenu de la justification fournie par le législateur, la différence de traitement qui résulte de son choix de ne soumettre à l'écotaxe - dans une première phase tout au moins - que certains emballages parmi lesquels des récipients pour boissons ne peut être jugée arbitraire ou déraisonnable dans le cadre de l'application d'un nouvel instrument de politique de l'environnement qui sera progressivement développé.

Dans la gamme même des récipients pour boissons, l'entrée en vigueur anticipée des écotaxes sur les récipients contenant des bières, des eaux pétillantes, des colas et des limonades s'explique par le fait que pour ces boissons, plus que pour d'autres, la tradition de la réutilisation s'est maintenue (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/5, pp. 4-5; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 777-5, p. 3). Ainsi, la perception d'une écotaxe sur le lait en boîte poserait des problèmes aux consommateurs, étant donné que le substitut (le lait en bouteille) est, à l'heure actuelle, quasi inexistant sur le marché. L'objectif est de ne taxer que les emballages pour lesquels existe un produit de substitution (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 80, et n° 897/17, p. 109). Si une proportion non négligeable des eaux plates est encore conditionnée en bouteilles de verre, celle-ci est néanmoins apparue trop faible (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, p. 110).

B.4.7. Il est vrai que les emballages en PVC, alors que ce produit est considéré comme particulièrement nuisible à l'environnement, ne sont pas encore soumis à l'application des écotaxes : l'article 401, 1°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 avait fixé au 1er juillet 1994 l'entrée en vigueur de l'écotaxe sur le PVC. En application de l'article 5, A), de la loi du 3 juin 1994, elle sera appliquée à partir d'une date, fixée par arrêté royal, qui devra être au plus tard le 1er mars 1995.

Le législateur a cependant pu tenir compte de ce qu'il s'agissait d'une mesure plus radicale

puisque, en vertu de l'article 374 de la loi, les récipients en PVC contenant des boissons sont tous soumis à l'écotaxe, quel que soit le liquide qu'ils contiennent et sans aucune possibilité d'exonération. Par ailleurs, les travaux préparatoires révèlent que le législateur a été attentif aux répercussions qu'aurait pu avoir sur l'emploi l'entrée en vigueur immédiate de l'écotaxe sur le PVC (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, pp. 142 à 144). Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si cette préoccupation justifie le délai critiqué dès lors qu'elle ne paraît pas fondée sur des considérations manifestement erronées.

B.4.8. Quant au vin, il est vrai que, comme le soulignent les parties requérantes, il s'agit d'une boisson qui répond dans une certaine mesure aux mêmes besoins que la bière, à tout le moins en ce qui concerne les vins de table. Pour les motifs exposés en B.4.6., le décalage entre l'écotaxe sur les récipients contenant du vin, qui n'entrera en vigueur qu'à une date à fixer par arrêté royal, avant le 31 décembre 1997 (article 375 de la loi), et l'écotaxe sur les récipients contenant de la bière ne peut être considéré comme une cause de discrimination. Il n'apparaît pas que les dispositions attaquées, qui concernent uniquement les récipients, qui ne grèvent pas le prix de la bière elle-même et qui encouragent l'emploi de récipients qui ne devraient pas en freiner la consommation, forment des exigences telles qu'elles pourraient fausser la concurrence entre les producteurs de vin et les producteurs de bière.

B.4.9. L'ensemble de ces considérations peut expliquer raisonnablement que certains récipients soient taxés différemment ou à des dates différentes selon leur contenu.

B.4.10. Sans doute doit-on observer, avec les parties requérantes, que l'option prise par le législateur a pour effet d'imposer un effort aux producteurs de boissons pour lesquelles l'emploi de récipients réutilisables s'est relativement bien maintenu, alors qu'un tel effort n'est pas demandé aux producteurs de boissons pour lesquelles la réutilisation des récipients ne s'est pas ou s'est moins maintenue, mais il ressort du texte de la loi attaquée (articles 370 et 375) et des travaux préparatoires que le législateur a l'intention de soumettre à l'écotaxe ou à la consigne, progressivement et au plus tard le 31 décembre 1997, tous les récipients pour boissons, de sorte que le grief ne vaudra que temporairement. Compte tenu de l'objectif que le législateur poursuit par cette distinction, c'est-à-dire donner au consommateur la possibilité de se procurer des produits de substitution non taxés, le préjudice temporaire précité causé aux producteurs soumis à l'écotaxe dans la première phase ne peut raisonnablement être jugé disproportionné. Par ailleurs, soumettre à écotaxe dès à présent les produits mentionnés à l'article 371 de la loi attaquée répond également de façon raisonnable au souci de maintenir pour ceux-ci la tradition de l'emploi des récipients réutilisables.

B.4.11. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, néerlandaise et allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 2 février 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior