

|                                     |
|-------------------------------------|
| Numéro du rôle : 654                |
| Arrêt n° 10/95<br>du 2 février 1995 |

## A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 369 à 375 et 386 à 401 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, introduit par la s.a. Coca-Cola Beverages et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, 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 L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet du recours*

La s.a. Coca-Cola Beverages (1991), la s.a. Socodrink, la s.a. Coca-Cola Bottling (South & West) et la s.a. Coca-Cola Soft Drinks, ayant toutes leur siège social à 1070 Bruxelles, chaussée de Mons 1424, ont introduit par lettre recommandée à la poste le 20 janvier 1994 un recours en annulation des articles 369 à 375 et 386 à 401 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (*Moniteur belge* du 20 juillet 1993).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 21 janvier 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège 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, le président L. De Grève a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 mars 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 mars 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 mai 1994;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 mai 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 mai 1994.

Un mémoire en réponse a été introduit par les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 24 juin 1994.

Par ordonnances du 28 juin 1994 et du 21 décembre 1994, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 20 janvier 1995 et 20 juillet 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 juin 1994, eu égard à la loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, la Cour a invité chacune des parties à introduire le 31 août 1994 au plus tard un mémoire relatif à l'incidence éventuelle de la loi précitée du 3 juin 1994 sur le recours en annulation.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 30 août 1994;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 31 août 1994.

Par ordonnance du 9 septembre 1994, le président en exercice a constaté que le juge K. Blanckaert était légitimement empêché et remplacé comme rapporteur par le juge H. Boel.

Par ordonnance du 21 septembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 3 novembre 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 septembre 1994.

Par ordonnance du 6 octobre 1994, la Cour a décidé d'écarter des débats la deuxième partie du mémoire du Conseil des ministres du 31 août 1994 intitulée « Réplique au mémoire en réponse déposé pour les parties requérantes ».

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées à la poste le 7 octobre 1994.

A l'audience publique du 3 novembre 1994 :

- ont comparu :

. Me F. de Visscher et Me G. Sepelie, 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;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe 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*

Les articles attaqués font 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, contient des définitions.

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 reremplissages 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<br>durant la période de référence<br>pour bénéficier de l'exonération<br>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 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°.

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. »

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Requête*

A.1. Les parties requérantes produisent en Belgique des produits Coca-Cola qu'elles y mettent également sur le marché.

En leur qualité de productrices et de distributrices de boissons commerciales en Belgique, elles sont affectées directement et défavorablement par les dispositions attaquées.

Les parties requérantes formulent huit moyens. Le premier dénonce la méconnaissance des règles de compétence et les autres sont pris de la violation des articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

### *Premier moyen*

A.2.1.1. Le premier moyen dénonce la violation des articles 107*quater* et 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution, ainsi que de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993.

Le but et l'effet des dispositions législatives attaquées consistent principalement, sinon exclusivement, en la protection de l'environnement et en la réalisation d'une politique préventive des déchets. Ces matières relèvent exclusivement des régions, en vertu de l'article 107*quater* de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les dispositions contestées ne sauraient se fonder sur l'article 110 de la Constitution. Le législateur fédéral reconnaît lui-même qu'il s'agit de mesures autres que fiscales et rend pour le moins très difficile, sinon impossible, toute politique rationnelle et logique des régions dans les matières qui leur ont été attribuées à titre exclusif.

Les dispositions litigieuses ne peuvent pas davantage être considérées comme une réglementation en matière de normes de produits pour laquelle le législateur fédéral est demeuré compétent sur la base de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

A.2.1.2. Les dispositions entreprises visent à assurer la protection de l'environnement et la réalisation d'une politique préventive en matière de déchets. Le but principal est de modifier le comportement des producteurs et des consommateurs. La mesure est essentiellement régulatrice et ne poursuit aucun objectif budgétaire. Les mesures de ce type ne peuvent se fonder que sur une compétence normative matérielle et non sur une compétence fiscale générale, sans quoi la compétence fiscale du pouvoir fédéral conférerait à celui-ci un blanc-seing lui permettant de régler n'importe quelle matière par le biais de la fiscalité.

A.2.1.3. Sous le couvert d'une mesure fiscale, le législateur fédéral empiète sur un domaine qui relève exclusivement des régions. Objectivement, il s'agit de mesures relatives à la protection de l'environnement et à la politique des déchets, exception faite pour le bannissement des récipients en PVC, qui pourrait éventuellement relever de la compétence du législateur fédéral en matière de normes de produits.

A.2.1.4. Les dispositions litigieuses rendent impossible une politique logique et cohérente en matière de déchets et d'environnement. Dans le cadre de leurs compétences, les régions ont d'ores et déjà pris un certain nombre de mesures, notamment en concluant des conventions d'environnement avec certains secteurs ou entreprises, conventions qui sont contrecarrées par la réglementation contestée. Les dispositions établissent également une hiérarchie en matière d'élimination des déchets d'emballages : d'abord réutilisation, ensuite recyclage et interdiction d'incinérer. Les mesures régionales visant à la collecte sélective et au recyclage de bouteilles en PVC n'ont plus aucun sens.

A.2.1.5. Les dispositions attaquées ne peuvent se fonder sur la compétence fédérale en matière de normes de produits. Les mesures prises ne relèvent pas de la notion de normes de produits qu'il convient d'interpréter de manière restrictive et que la Cour a déjà définie. L'unicité requise en matière de normes techniques ne vaut pas pour les taxes sur les emballages. Si les écotaxes comprenaient des normes de produits, le législateur fédéral aurait dû suivre la procédure d'information prévue par la directive européenne 83/189, ce qu'il n'a pas fait. La distinction faite lors des travaux préparatoires entre des normes qui frappent le produit avant sa mise sur le marché - les normes de produits proprement dites - et des normes qui frappent le produit après sa mise sur le marché doit amener à conclure que les écotaxes sur les emballages ne sont pas des normes de produits puisque les dispositions sont applicables après la mise sur le marché du produit, en l'occurrence l'emballage. Et dès lors que la Cour européenne de justice a récemment décidé que les déchets sont des produits auxquels il convient normalement d'appliquer le principe de la libre circulation des marchandises, le législateur fédéral, sur la base de sa compétence en matière de normes de produits, serait également compétent pour les déchets avant leur mise sur le marché.

A.2.1.6. En ordre subsidiaire, il est demandé d'annuler un certain nombre de dispositions législatives spécifiques en tant que la Cour estimerait que la méconnaissance de la répartition des compétences ne concerne pas les dispositions litigieuses dans leur ensemble. Il échet en particulier d'annuler l'article 372 combiné avec l'article 369, 2°, en ce que le système de consigne pour les récipients de boissons relève du domaine régional de la gestion des déchets (« élimination, recyclage ou réutilisation »), ainsi que l'article 373, § 2, combiné avec l'article 369, 5° et 6°, qui règlent le recyclage des déchets.

#### *Deuxième moyen*

A.2.2. Un deuxième moyen d'annulation est pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution en ce qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour écotaxer certains récipients ou emballages et exonérer les autres.

Seuls les récipients pour boissons (article 370), les récipients contenant certains produits industriels (article 379) et certains emballages fabriqués à partir de carton ou de papier (article 383) sont écotaxés. L'écotaxe n'est pas applicable aux autres emballages ou récipients, bien que ceux-ci contribuent tout autant à l'existence d'une montagne de déchets et à la pollution de l'environnement en général.

La directive 85/339/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires, qui entend réduire l'impact des emballages usagés sur l'environnement, est applicable à tous les emballages pour liquides alimentaires.

Il a été déposé une proposition de directive du Conseil qui ne se limite pas à un type déterminé d'emballages ou de matériaux d'emballages, de produits ou de catégories de produits. Tant la législation attaquée que les règles européennes procèdent d'une politique préventive en matière de déchets et du souci d'éviter une détérioration de l'environnement. La proposition de directive dispose explicitement que pour éviter toute discrimination, la politique communautaire comme celle des Etats membres doivent viser toutes les catégories d'emballages et de déchets d'emballages.

La réglementation des articles 370 à 375, 379, 380 et 383 à 385 entrepris revient à traiter différemment des situations égales sur la base de critères non pertinents en ne visant qu'un nombre limité d'emballages et viole dès lors les articles 6 et 6bis de la Constitution.

#### *Troisième moyen*

A.2.3. Le troisième moyen invoque la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution en ce que l'article 371 attaqué soumet à une écotaxe les seuls récipients contenant de la bière, de l'eau pétillante, des colas ou autres limonades et ne prend pas en considération les récipients d'autres boissons.

Le critère choisi en fonction du type de boissons que le récipient contient manque de toute pertinence au regard du but poursuivi, qui est de combattre la pollution de l'environnement et l'accroissement du volume des déchets. Ce n'est pas la boisson elle-même mais bien son récipient qui est soumis à une écotaxe. La distinction établie ne se fonde pas sur la nature ou le caractère polluant du récipient.

Il a été allégué, pour justifier cette distinction, que traditionnellement une proportion importante des récipients visés sont déjà réutilisés. Cette justification est sans rapport avec l'objectif du législateur. Ceux qui, dans le passé, s'étaient peu ou guère préoccupés d'une réutilisation ou d'un recyclage sont donc récompensés. La justification fournie n'explique pas pourquoi les récipients contenant de la bière, de l'eau pétillante, du cola et d'autres limonades sont traités de manière identique, alors qu'il existe également des différences significatives entre ces quatre catégories.

La meilleure façon d'illustrer cette discrimination est de procéder à une comparaison entre les récipients pour eaux plates et ceux pour eaux pétillantes. Il ressort des travaux préparatoires que, s'agissant des eaux plates et des eaux pétillantes, un pourcentage identique de récipients jetables a été mis sur le marché en 1992. Bien que pour ces deux catégories, 40 p.c. des emballages soient utilisés plusieurs fois, seuls les récipients pour eaux pétillantes sont écotaxés.

#### *Quatrième moyen*

A.2.4. Selon le quatrième moyen, l'article 371 attaqué viole les articles 6 et 6bis de la Constitution.

L'article 371 entrepris fixe le tarif de l'écotaxe à 15 francs par litre avec un minimum de 7 francs par récipient. Il s'ensuit que les canettes ou bouteilles jetables traditionnelles d'une contenance de 25 ou 33 centilitres subissent une taxation disproportionnée, sans justification aucune.

#### *Cinquième moyen*

A.2.5.1. Le cinquième moyen d'annulation est pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution par l'article 373, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, qui fixe les taux de réutilisation à respecter pour pouvoir bénéficier d'une exonération de l'écotaxe.

A.2.5.2. D'un côté, on fixe des taux identiques pour la réutilisation des récipients de cola et d'eau pétillante, bien que les données de base soient différentes. En 1992, 60 p.c. des eaux pétillantes ont été mises sur le marché dans des récipients jetables, contre 56,45 p.c. pour le cola. Les redevables qui mettent des eaux pétillantes sur le marché, comme les parties requérantes, doivent fournir un effort relativement plus soutenu pour pouvoir atteindre les taux permettant de bénéficier de l'exonération.

A.2.5.3. D'un autre côté, on fixe des taux de réutilisation différents, d'une part, pour les récipients d'eau pétillante, de cola et de bière (article 373, § 1er, a.) et, d'autre part, pour les récipients contenant les autres limonades (article 373, § 1er, b.). La distinction établie sur la base du goût ou de la nature de la boisson contenue dans le récipient n'est pas objectivement justifiée. Les entreprises qui mettent sur le marché d'autres limonades bénéficient d'un traitement privilégié, sans qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le critère de distinction employé et le but poursuivi.

#### *Sixième moyen*

A.2.6. Le sixième moyen invoque la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution par l'article 373, § 2, 2°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

En exigeant, en ce qui concerne les taux de recyclage, que les coûts de la collecte, du tri et du recyclage des récipients concernés soient intégralement pris en charge par le redevable, l'on exclut de la possibilité d'obtenir une exonération ceux qui, en exécution d'engagements existants ou conformément à un accord de coopération conclu avec les pouvoirs publics, ne supportent pas intégralement les coûts susdits. Une distinction est donc établie selon que le redevable supporte intégralement ou non les coûts inhérents à la collecte, au tri et au recyclage. Le critère de distinction n'est pas de nature à promouvoir la réutilisation ou le recyclage. Au contraire, puisqu'on mine toutes les initiatives de collaboration avec les pouvoirs publics.

### *Septième moyen*

A.2.7. Dans le septième moyen, il est affirmé que l'article 392, § 2, attaqué viole les articles 6 et *6bis* de la Constitution dans la mesure où la catégorie des producteurs et importateurs visés par cette disposition diffère de la catégorie des redevables dont il est question aux articles 372 et 373.

L'article 392, § 2, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 dispose que toute réduction ou exonération en matière d'écotaxe ne sera accordée que pour autant que le producteur ou l'importateur apporte la preuve non contestable que les conditions prévues pour pouvoir en bénéficier sont remplies. La catégorie des producteurs ou importateurs n'est pas nécessairement la même que la catégorie des redevables définie à l'article 369, 12°, de la loi entreprise, c'est-à-dire les personnes qui procèdent à la mise à la consommation de produits soumis à une écotaxe. La charge de la preuve incombant aux producteurs et importateurs qui ne sont pas eux-mêmes redevables est plus lourde puisqu'ils sont tributaires d'une preuve apportée par des tiers, alors que les redevables peuvent fournir eux-mêmes cette preuve.

On instaure ainsi une distinction qui n'est ni objectivement ni raisonnablement justifiée et qui ne présente pas de rapport raisonnable de proportionnalité avec le but de la disposition entreprise, qui consiste à éviter des exonérations injustifiées ou non fondées.

### *Huitième moyen*

A.2.8. Le dernier moyen est pris de la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution en ce que les articles 375 et 401 prévoient un calendrier pour l'application progressive des écotaxes aux différentes catégories de récipients, consolidant de la sorte les discriminations dénoncées dans les moyens précédents.

## *Mémoire du Conseil des ministres*

### *Premier moyen*

A.3.1.1. Il est exact que le législateur fédéral visait à décourager la consommation de produits nuisibles à l'environnement. L'article 110, § 1er, de la Constitution permet au législateur fédéral de lever en principe des impôts sur n'importe quelle base, quels qu'en soient les motifs. Dans le cadre de la compétence fiscale, il est permis de poursuivre aussi des objectifs autres que financiers.

L'autorité fédérale se voit attribuer de la sorte une importante compétence en matière d'environnement. Les communautés et les régions peuvent à leur tour, en utilisant des instruments fiscaux, mener indirectement une politique dans des domaines qui, en tant que tels, ne leur ont pas été attribués. Tout impôt peut entraîner une modification du comportement des contribuables.

Même si la Cour estimait que les écotaxes poursuivent un objectif essentiellement écologique, il faudrait souligner la compétence non fiscale du législateur fédéral en matière de normes de produits.

A.3.1.2. Selon les parties requérantes, on empiète, par le biais d'une taxe, sur le domaine des régions. Ainsi qu'il a déjà été dit, la perception d'impôts entraîne toujours une modification des comportements, cependant que les écotaxes relèvent des normes de produits pour lesquelles le législateur fédéral est demeuré compétent.

A.3.1.3. Il est inexact que les dispositions législatives attaquées empêchent les régions de mener une politique logique et cohérente en matière de déchets et d'environnement. A la suite de l'instauration des écotaxes, les régions sont simplement devenues incompétentes pour lever à leur tour des écotaxes similaires.

Elles restent compétentes pour tous les autres aspects de la politique qui leur a été attribuée. La compétence fédérale en matière de normes de produits et les compétences régionales en matière de politique de déchets et d'environnement sont complémentaires et ne s'opposent pas.

A.3.1.4. Même lorsque la notion de normes de produits déjà définie par la Cour est interprétée de manière restrictive, elle englobe toujours les conditions techniques que doit remplir un produit pour pouvoir être mis sur le marché. Les écotaxes sont levées sur des produits qui ne satisfont pas à certaines conditions techniques. Les écotaxes sont bel et bien des normes de produits puisqu'elles déterminent quel niveau de pollution ou de nuisance ne peut être dépassé à peine de perception de l'écotaxe. Les dispositions litigieuses contiennent également des spécifications quant à l'emballage et à l'étiquetage de produits.

En ce qui concerne les normes de produits, il est requis que le législateur fédéral édicte une réglementation uniforme. L'union économique et monétaire ne souffre pas de différences régionales.

Le fait que les écotaxes n'aient pas été présentées comme des réglementations techniques au sens de la directive européenne 83/189 et le respect ou l'inobservation de cette directive ne permettent pas de déterminer si les écotaxes relèvent ou non de la notion de normes de produits.

De même, la distinction qui a été faite lors des travaux préparatoires selon que la norme frappe le produit avant ou après sa mise sur le marché n'altère pas la qualification des écotaxes en tant que normes de produits.

A.3.1.5. En ordre subsidiaire, les parties requérantes demandent l'annulation de certains articles. Ces articles règlent les conditions auxquelles doivent satisfaire les récipients pour pouvoir bénéficier d'une exonération de l'écotaxe. Le législateur fédéral, qui est compétent en matière d'écotaxe, l'est également pour déterminer à quelles conditions une exonération de celle-ci peut être accordée.

### *Deuxième moyen*

A.3.2. S'il faut parler d'un traitement inégal des différents emballages ou récipients, ce traitement est justifié puisqu'il concerne des situations inégales et que le traitement inégal sert un but légitime.

Le législateur a principalement soumis à l'écotaxe les produits nuisibles à l'environnement. Il s'est fondé pour ce faire sur des écobilans des produits taxés, écobilans qui présentent un fondement scientifique. Le législateur dispose d'une large compétence discrétionnaire et peut tenir compte d'une multitude de facteurs. En l'espèce, il a retenu trois grands principes :

- l'existence de produits de substitution;
- le caractère exemplatif des produits taxables;
- la possibilité d'écotaxer les produits dans un délai approprié.

Lors de la sélection des produits écotaxés, il est tenu compte non seulement de la mesure dans laquelle ils sont polluants mais également de l'existence de produits de substitution équivalents, de la satisfaction des besoins les plus urgents et de la progressivité qu'une réforme d'une telle ampleur exige.

Les parties requérantes dénoncent le fait que toutes les catégories de récipients ou emballages ne sont pas écotaxées. Par son arrêt du 27 février 1994, la Cour estimait déjà que le taux de la taxe, la possibilité d'accorder des exonérations ou des réductions et la détermination des objets jetables qu'il est opportun de viser en premier lieu constituent des questions qui relèvent de l'appréciation du législateur.

La directive européenne à laquelle renvoient les parties requérantes n'interdit pas aux Etats membres de traiter différemment certains emballages ou récipients, s'il existe pour ce faire une justification.

En l'espèce, il existe effectivement une justification objective et raisonnable pour la distinction opérée entre les différents types d'emballages et de récipients sur la base de critères pertinents, en ce compris les possibilités de remplacement des produits, la satisfaction des besoins les plus urgents et la nécessaire progressivité de l'instauration de l'écotaxe.

#### *Troisième moyen*

A.3.3. Le fait que les récipients contenant d'autres boissons que celles définies à l'article 371 ne soient pas encore écotaxés n'est pas discriminatoire.

La délimitation du champ d'application en fonction de la catégorie de boissons est tributaire du critère de l'existence de produits de substitution. A l'heure actuelle, il n'y a pas ou guère de solutions de rechange aux récipients contenant du lait, de l'huile ou du vinaigre. Par ailleurs, le législateur a également pris en compte le type, la nature et les caractéristique du récipient. C'est ainsi que les récipients en PVC sont écotaxés pour toutes les boissons sans aucune possibilité d'exonération, compte tenu des effets nuisibles de cette matière.

Les parties requérantes affirment à tort qu'une bouteille jetable remplie de cola est identique à une bouteille jetable remplie d'eau plate. Une bouteille jetable contenant de l'eau plate sera également écotaxée, mais à un stade ultérieur. La tradition de réutilisation des récipients contenant de l'eau pétillante, du cola et de la bière justifie un traitement différent. Le législateur a tenu compte du fait que le consommateur doit pouvoir disposer à suffisance de produits de substitution.

Les parties requérantes se plaignent à tort de ce que les producteurs qui ont déjà consenti des efforts en vue d'introduire des récipients réutilisables et recyclables sont pénalisés. Eu égard à leurs investissements, ces producteurs rempliront les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'une exonération. Pour le lait, le vin et les boissons alcoolisées, il est beaucoup plus difficile d'utiliser immédiatement des récipients réutilisables et recyclables. Cet élément ne peut pas jouer en défaveur du consommateur.

En ce qui concerne l'identité de traitement de la bière, de l'eau pétillante, du cola et d'autres limonades, il convient d'observer que le législateur ne peut tenir compte des moindres différences. Il doit nécessairement appréhender la diversité des situations en faisant usage de catégories qui ne correspondent à la réalité que de manière simplificatrice et approximative.

#### *Quatrième moyen*

A.3.4. Les parties requérantes considèrent à tort que les petits récipients subissent une discrimination. Un récipient d'un litre est moins dommageable pour l'environnement que quatre récipients de 25 centilitres. Le législateur a pu tenir compte de cette différence objective.

#### *Cinquième moyen*

A.3.5. En principe, le récipient est exonéré lorsqu'il est soumis à un système de consigne et lorsqu'il remplit les trois conditions définies à l'article 372. Une exonération peut malgré tout être obtenue pour les récipients qui ne satisfont pas à ces conditions si le redevable fournit la preuve qu'il a atteint, au cours de la période de référence qui a été précisée, les taux de réutilisation et de recyclage prescrits. Un régime identique est prévu pour la bière, l'eau pétillante, le cola et les autres limonades.

Les conditions différentes concernant les taux de réutilisation applicables, d'une part, aux récipients contenant de l'eau pétillante, de la bière et du cola et, d'autre part, aux récipients contenant d'autres limonades se justifient par la diversité des taux de réutilisation actuels dans les entreprises concernées.

#### *Sixième moyen*

A.3.6. Etant donné que tous les redevables doivent supporter eux-mêmes les coûts de la collecte, du tri et du recyclage du récipient pour pouvoir bénéficier d'une exonération, tous les intéressés sont traités sur un pied d'égalité. Il n'y aurait discrimination qu'à partir du moment où les redevables qui ne prennent en charge qu'une partie des coûts bénéficieraient du régime d'exonération.

#### *Septième moyen*

A.3.7. La plupart des parties requérantes sont à la fois redevables et producteurs ou importateurs; de ce fait, elles peuvent facilement fournir la preuve qu'il est satisfait aux conditions pour bénéficier d'une exonération. Elles n'ont aucun intérêt au moyen.

De toute manière, les parties requérantes doivent satisfaire aux dispositions communes en matière d'administration de la preuve, dispositions qui sont applicables sans distinction à tous les produits écotaxés. Il n'y a donc aucun traitement distinct ou discriminatoire.

#### *Huitième moyen*

A.3.8. La Cour n'est pas compétente pour apprécier si les différentes dates d'entrée en vigueur sont opportunes ou souhaitables. Les distinctions faites en matière d'entrée en vigueur de l'écotaxe entre les récipients contenant de l'eau pétillante, de la bière, du cola et de la limonade, les récipients en PVC et les récipients contenant d'autres boissons sont objectivement et raisonnablement justifiées par les situations inégales. Le législateur a tenu compte non seulement du degré de pollution de l'environnement, mais également du caractère réaliste des dates d'entrée en vigueur des différentes écotaxes.

#### *Mémoire du Gouvernement flamand*

A.4. Les dispositions attaquées ne sont contraires ni aux règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour répartir les compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, ni aux articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis).

#### *Mémoire en réponse des parties requérantes*

##### *Premier moyen*

A.5.1.1. Les dispositions attaquées ne règlent pas un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution (ancien article 110). Un impôt suppose une affectation principalement budgétaire. L'écotaxe n'est pas conçue pour rapporter de l'argent mais bien pour modifier les comportements. Il n'y a pas de problème de compétence lorsqu'une taxe a pour effet secondaire de susciter un changement de comportement. Mais il ressort clairement tant du texte des dispositions litigieuses que des travaux préparatoires de celles-ci que le législateur fédéral a visé essentiellement, sinon exclusivement, un effet qu'il ne peut poursuivre dans les

limites des compétences qui lui sont reconnues. En réalité, le législateur a exercé un pouvoir normatif dans le domaine de la politique des déchets et de la protection de l'environnement.

A.5.1.2. Les dispositions entreprises entravent l'exercice par les régions d'une politique rationnelle et cohérente dans le domaine des récipients pour boissons. L'écotaxe rend inopérantes certaines normes et initiatives décrétales préexistantes.

A.5.1.3. L'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993, ne constitue pas une règle de compétence pouvant servir de fondement aux dispositions litigieuses. La loi spéciale du 16 juillet 1993 n'était pas encore applicable lorsque les dispositions attaquées ont été adoptées.

En tout état de cause, les dispositions entreprises ne peuvent être considérées comme des normes de produits. Elles ne comportent aucune obligation ou interdiction concernant la composition, les émissions admissibles, etc. à laquelle doit satisfaire un produit pour être admis sur le marché belge. Pour s'en convaincre, il suffit de procéder à une vérification concrète. Il s'y ajoute que le pouvoir de fixer des normes de produits doit être interprété de manière restrictive, alors que le Conseil des ministres lui donne une large portée.

Le vice-président de la Commission européenne a confirmé que les dispositions actuellement entreprises ne sont pas, au niveau de leur contenu et de leur portée, des réglementations techniques prévoyant de quelle manière il y a lieu, notamment, de fabriquer, d'emballer ou de tester un produit.

A.5.1.4. En ordre subsidiaire - en tant que les dispositions attaquées devraient néanmoins être considérées comme des normes techniques ou des normes de produits - il convient d'examiner si l'autorité fédérale pouvait intervenir sur la base de la compétence qui lui était reconnue à l'époque de fixer des normes générales et sectorielles en matière de protection de l'environnement. En réalité, cette compétence ne lui était réservée qu'en l'absence de normes européennes. En l'espèce, il existait déjà des normes européennes, à savoir la directive 85/339 du Conseil du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires. En outre, l'autorité fédérale était tenue, en vertu de l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, d'associer les Gouvernements de région à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits, ce qu'elle n'a pas fait.

### *Deuxième moyen*

A.5.2. Les parties requérantes recherchent en vain les écobilans qui, selon le Conseil des ministres, ont été déterminants pour le choix du législateur. Les principes généraux qui ont été pris en compte lors de ce choix n'offrent aucune justification objective à l'inégalité de fait qui existe entre les récipients ou emballages.

Cette constatation reste dans la ligne de l'arrêt n° 11/94 du 27 janvier 1994, cité par le Conseil des ministres. Le législateur peut, en vue d'assurer la protection de l'environnement, traiter certains produits en manière telle qu'ils disparaissent ou se raréfient. Mais le choix des récipients décourage uniquement l'utilisation de certains récipients et accroît l'usage d'autres récipients dont il n'apparaît pas qu'ils seraient moins polluants.

### *Troisième moyen*

A.5.3.1. Les parties requérantes ont déjà souligné que la distinction en fonction du type ou du goût de la boisson ne constitue pas un critère pertinent s'agissant d'une mesure qui entend décourager l'utilisation de récipients polluants. Le Conseil des ministres admet lui-même que ce n'est que dans le cas des récipients pour boissons en PVC qu'il a été tenu compte de la nature du récipient et de son impact sur l'environnement. Les requérants constatent que pour le Conseil des ministres, une bouteille en PET remplie de cola ne se trouve pas, vis-à-vis de la norme en cause, dans la même situation que la même bouteille remplie d'eau plate. Le Conseil des ministres n'indique pas une quelconque différence objectivement observable mais bien une différence dans la date d'application de l'écotaxe, différence qui est cependant créée par les dispositions entreprises elles-mêmes.

A.5.3.2. Le Conseil des ministres invoque le fait que le législateur aurait appliqué un certain nombre de principes généraux, tels que le caractère exemplatif, la nécessité d'introduire progressivement la taxe et la satisfaction des besoins les plus urgents. Le caractère exemplatif dont il s'agit n'offre aucune justification au choix de la bière, du cola, de l'eau pétillante et de la limonade, dont les récipients sont déjà fréquemment réutilisés.

et recyclés à l'heure actuelle. En outre, l'argument du caractère exemplatif s'oppose aux fondements mêmes du principe d'égalité. La prétendue nécessité d'une introduction progressive n'explique pas non plus pourquoi certaines boissons sont immédiatement et entièrement écotaxées alors que d'autres bénéficient d'une exemption complète. De même, la volonté de satisfaire les besoins les plus urgents ne fournit qu'une justification insuffisante : l'écotaxe sur le produit le plus polluant, le récipient en PVC, entre en vigueur plus tard que celle frappant d'autres récipients pour boissons.

A.5.3.3. Le Conseil des ministres a souligné la réutilisation traditionnelle des récipients contenant de l'eau pétillante, de la bière et du cola. Or, ce sont précisément ces récipients qui sont aujourd'hui écotaxés. Les possibilités de remplacement des récipients sont mesurées sur la base de la consommation totale du contenu sur un an, ce qui constitue un paramètre peu pertinent. Le législateur a exclusivement tenu compte des possibilités de remplacement du récipient et non de l'interchangeabilité des différents types de boissons. Le législateur n'a pas davantage tenu compte des grandes différences de réutilisation qui existent entre les récipients concernés.

#### *Quatrième moyen*

A.5.4. Le Conseil des ministres affirme qu'un récipient d'un litre est moins polluant que quatre récipients de 25 centilitres. On pourrait alors affirmer aussi qu'un récipient de deux litres est moins nuisible à l'environnement que deux récipients d'un litre ou quatre d'un demi-litre; or, l'écotaxe reste identique en pareil cas.

#### *Cinquième moyen*

A.5.5. Le Conseil des ministres n'a pas répondu à la critique selon laquelle, en dépit des différences qui les caractérisent, des taux de réutilisation identiques ont été fixés pour l'eau pétillante et le cola.

L'inégalité dans le domaine des taux de réutilisation pour les récipients contenant de la bière, de l'eau pétillante et du cola, d'une part, et d'autres limonades, d'autre part, serait fondée sur des différences concrètes. Mais les chiffres prouvent le contraire.

#### *Sixième moyen*

A.5.6. Les parties requérantes confirment le moyen tel qu'il est exposé dans la requête. L'exclusion des entreprises qui ne supportent pas elles-mêmes tous les coûts est manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi.

#### *Septième moyen*

A.5.7. La quatrième partie requérante achète de l'eau pétillante en boîtes produite en Allemagne. Elle est redevable mais pas « importatrice » car l'article 1er de l'arrêté ministériel du 24 décembre 1993 relatif au régime des produits soumis à écotaxe réserve la notion d'importation à un produit provenant d'un pays tiers qui n'est pas membre de l'Union européenne. La quatrième partie requérante, qui a intérêt au moyen,

ne peut obtenir d'exonération que si le producteur allemand apporte lui aussi la preuve irréfragable que toutes les conditions sont remplies. Il n'existe aucune justification raisonnée pour cette discrimination qui, de surcroît, entrave la circulation des marchandises entre les Etats de l'Union européenne.

#### *Huitième moyen*

A.5.8. L'argument du Conseil des ministres selon lequel il a été tenu compte du caractère réaliste des dates d'entrée en vigueur des diverses écotaxes est manifestement contredit par les récents développements, ainsi qu'il ressort notamment de la loi modificative du 3 juin 1994.

#### *Mémoire des parties requérantes concernant l'incidence de la loi du 3 juin 1994*

A.6. La loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat ne contient que des adaptations limitées, de sorte que l'objet du recours ne subit quasiment pas le moindre changement. Les moyens invoqués restent pertinents et sont maintenus.

En cas d'annulation sur la base du premier moyen, qui dénonce l'excès de compétence, la Cour pourra annuler par voie de conséquence les dispositions de la loi du 3 juin 1994. Les dispositions attaquées dans les deuxième à septième moyens ne sont pas modifiées par la nouvelle loi. L'article 401, contre lequel est dirigé le huitième moyen, ne diffère la date d'entrée en vigueur de l'écotaxe qu'en ce qui concerne les emballages en PVC, ce qui ne fait qu'aggraver la discrimination que subissent les parties requérantes.

#### *Mémoire du Conseil des ministres concernant l'incidence de la loi du 3 juin 1994*

A.7. La loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat insère un article 373bis, qui assouplit les conditions d'exonération de l'article 373 litigieux de la loi du 16 juillet 1993. Etant donné que les redevables peuvent satisfaire plus facilement aux conditions d'exonération et échapperont ainsi à l'écotaxe, toute discrimination est exclue.

Par l'insertion d'un article 374bis dans la loi du 16 juillet 1993, l'article 374, qui soumet tous les emballages en PVC à l'écotaxe, peut être adapté en fonction de l'avis de la Commission de suivi. La protection de l'environnement est ainsi confirmée comme cause objective de justification pour l'instauration des écotaxes litigieuses, étant donné que la Commission de suivi a précisément pour mission d'évaluer les écotaxes et d'en examiner les effets sur l'environnement.

Le report de l'écotaxe frappant les emballages en PVC permet aux producteurs et distributeurs concernés d'opérer une conversion et d'utiliser d'autres emballages, non soumis à l'écotaxe. Dès lors que les redevables ont disposé d'un délai suffisant pour s'adapter et obtenir des exonérations, il se confirme que toute discrimination est exclue.

- B -

*Quant au premier moyen, pris de l'incompétence du législateur fédéral*

B.1.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 39 et 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution (anciens articles 107<sup>quater</sup> et 110, § 2, alinéa 2) et de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993. Les articles 369 à 375 et 386 à 401 entrepris de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat ont, sinon exclusivement, du moins principalement pour but et pour effet de protéger l'environnement et de mener une politique préventive en matière de déchets. Ces matières ont été attribuées aux régions en vertu de l'article 39 de la Constitution par l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. Les dispositions entreprises ne peuvent pas trouver leur fondement dans l'article 170 de la Constitution et ne sauraient davantage être considérées comme une réglementation en matière de normes de produits pour laquelle le législateur fédéral est demeuré compétent en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

B.1.2. 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.1.3. 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°, 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°, de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

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.1.4. 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° et 2°, 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.1.5. 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.1.6. Le moyen n'est pas fondé.

#### *Quant aux moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution*

B.2.1. 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.2.2. 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.

*Deuxième, troisième et huitième moyens*

B.3.1. Selon le deuxième moyen, les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) seraient violés en ce qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable pour écotaxer certains emballages à l'exclusion d'autres. Aux termes du troisième moyen, ces mêmes dispositions sont violées en ce qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour ne soumettre à l'écotaxe que les seuls récipients de bière, d'eau pétillante, de cola ou d'autres limonades, à l'exclusion des autres récipients pour boissons. Selon les parties requérantes, ces autres récipients contribuent tout autant à la production de déchets et à la dégradation de l'environnement en général.

Selon le huitième moyen, les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) sont violés par les articles 375 et 401 qui, d'une part, disposent que les quatre catégories de boissons qui ne sont pas visées à l'article 371 seront soumises progressivement à une écotaxe dont les tarifs sont encore à préciser et, d'autre part, fixent un calendrier pour l'application de l'écotaxe aux eaux pétillantes, bières, colas et limonades et aux récipients en PVC. En conséquence, les différences de traitement injustifiées se trouvent ainsi consolidées.

B.3.2. 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.3.3. 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, 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.3.4. 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.3.5. Sans doute doit-on observer, avec les parties requérantes, que cette option 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.

Quelle que soit la portée des dispositions de la directive 85/339/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires (*J.O.C.E.*, 1985, n° L176), la Cour constate que cette directive ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre procède par étapes lorsqu'il prend des mesures visant à maintenir ou à augmenter la part des emballages réutilisables ou recyclés.

La Cour ne saurait enfin prendre en compte la proposition de directive en matière de déchets d'emballages invoquée par les parties requérantes dans leur deuxième moyen (voy. A.2.2), proposition qui n'a pas de valeur juridique et qui, au moment de l'adoption de la loi attaquée, subissait toujours de nombreuses modifications.

B.3.6. Les moyens ne sont pas fondés.

#### *Quatrième moyen*

B.4.1. Selon les parties requérantes, l'article 371, qui fixe le tarif de l'écotaxe à 15 francs par litre, avec un minimum de 7 francs par récipient, viole les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) en ce que les traditionnelles « canettes » ou bouteilles à jeter d'une contenance de 25 ou 33 centilitres subissent, sans justification, une taxation excessive.

B.4.2. Le volume du récipient pour boisson constitue un critère objectif.

C'est à tort que les parties requérantes considèrent que les récipients de petite dimension font l'objet d'une discrimination parce qu'ils subiraient une taxation excessive si l'on se réfère au critère du volume. Le législateur a d'une manière générale cherché à éliminer tous les récipients jetables et, puisque les récipients plus petits sont relativement plus lourdement taxés, le consommateur sera davantage tenté d'acheter de plus grands conditionnements, lesquels causeront moins de dommages à l'environnement.

Le moyen n'est pas fondé.

#### *Cinquième moyen*

B.5.1. L'article 373, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 fixe, en ce qui concerne les récipients pour boissons mentionnés à l'article 371, les taux de réutilisation à atteindre en vue de bénéficier de l'exonération de l'écotaxe.

Selon les parties requérantes, cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis), premièrement parce qu'elle prévoit un même taux de réutilisation pour les récipients de cola et d'eau pétillante bien que les situations de départ ne soient pas identiques (voy. A.2.5.2), et ensuite parce qu'elle fixe des taux de réutilisation différents pour les récipients d'eaux pétillantes, de bières et de colas,

d'une part, et pour ceux des « autres limonades », d'autre part, de sorte que les producteurs de ces dernières sont, sans justification raisonnable, traités plus favorablement que les producteurs d'eaux pétillantes, de colas et de bières.

### *Première branche*

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur recherchait, par la condition d'exonération litigieuse, une augmentation progressive des taux de réutilisation des récipients pour boissons soumis à l'écotaxe, en vue d'atteindre ainsi l'effet de dissuasion recherché. Les pourcentages de départ ont été fixés par référence au taux de réutilisation atteint en 1991 qui, pour les eaux pétillantes comme pour les colas, a été estimé à 40 p.c. du volume total de ces boissons mises sur le marché cette année-là (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, pp. 80-81).

Les parties requérantes proposent une autre base de référence, à savoir les pourcentages respectifs d'eaux pétillantes et de colas conditionnés dans des récipients jetables en 1992. Elles ne contestent toutefois pas la pertinence du critère retenu dans les travaux préparatoires ni l'exactitude du pourcentage qui y est mentionné. Rien n'indique qu'en se fondant sur le chiffre de 1991, le législateur aurait violé le principe d'égalité.

### *Deuxième branche*

B.5.3. La réglementation dérogatoire pour les « autres limonades » à laquelle les parties requérantes font allusion et qui est inscrite à l'article 373, § 1er, b, est justifiée dans les travaux préparatoires par référence à la grande diversité des taux de réutilisation atteints dans les différentes entreprises concernées durant l'année 1991 choisie comme année de référence, diversité à ce point importante qu'un taux de

réutilisation fixe n'a pu être établi (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, pp. 80-81).

Cette justification, qui, sur le plan des faits, n'est pas contestée par les parties requérantes, est objective et raisonnable; la mesure attaquée n'est pas manifestement disproportionnée quant à ses conséquences.

B.5.4. Le moyen ne peut être accueilli.

#### *Sixième moyen*

B.6.1. Selon les parties requérantes, l'article 373, § 2, 2°, viole les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) en exigeant, en ce qui concerne les taux de recyclage, que les coûts de la collecte, du tri et du recyclage des récipients visés soient intégralement pris en charge par le redevable, de sorte que ceux qui, en exécution de conventions existantes ou par suite d'une collaboration avec les pouvoirs publics, ne supportent pas intégralement les coûts précités se voient privés de la possibilité d'obtenir l'exonération, sans qu'une telle distinction soit de nature à promouvoir la réutilisation ou le recyclage.

B.6.2. L'article 373, § 2, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 impose comme seconde condition en vue de bénéficier de l'exonération de l'écotaxe que :

1° le redevable apporte la preuve que les récipients non réutilisés mis à la consommation soient recyclés par lui-même ou par une organisation reconnue par les régions à concurrence des taux minimums fixés à l'article 373, § 2, 1°, et

2° que les coûts de la collecte, du tri et du recyclage engagés pour atteindre les taux de recyclage mentionnés soient intégralement pris en charge par le redevable pour les récipients concernés.

Selon les travaux préparatoires, cette dernière condition conduit à établir un rééquilibrage concurrentiel entre les producteurs qui choisissent les récipients réutilisables et doivent supporter tous les coûts liés à leur choix et les producteurs qui utilisent des récipients à usage unique et qui, *de facto*, reportent sur la collectivité une partie significative des coûts économiques liés à ce choix (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 82; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, p. 127). Compte tenu de ce choix du législateur, le principe d'égalité n'exige pas que soient soumis au même régime en matière d'exonération de l'écotaxe les producteurs qui assument intégralement la charge de la collecte, du tri et du recyclage et ceux qui ne supportent pas intégralement ces coûts. Ces derniers pourraient d'ailleurs bénéficier du système d'exonération s'ils prenaient eux-mêmes ces coûts en charge, le cas échéant par une révision des arrangements qu'ils ont conclus avec les pouvoirs publics.

Le moyen n'est pas fondé.

#### *Septième moyen*

B.7.1. Il est allégué que l'article 392, § 2, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 viole les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) dans la mesure où la catégorie des producteurs et importateurs visés par cette disposition diffère de celle des redevables dont question aux articles 372 et 373, la charge de la preuve étant plus lourde pour les producteurs et les importateurs qui ne sont pas eux-mêmes redevables de la taxe que pour ceux qui en sont redevables, puisqu'ils sont tributaires d'une preuve apportée par des tiers.

B.7.2. Il est exact que l'article 392, § 2, alinéa 1er, utilise les mots «producteur ou importateur» en lieu et place du mot «redevable» figurant dans les autres dispositions applicables ainsi qu'à l'alinéa 2 de la disposition précitée, mais il ne ressort pas des travaux préparatoires qu'il s'agirait là d'un choix délibéré du législateur. On ne saurait

considérer que l'emploi des mots « producteur ou importateur » dans la disposition en cause ait la portée que lui confèrent les parties requérantes. Dans cette disposition, le législateur vise également le redevable. Il convient donc de tenir pour inexistante la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes.

Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue 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

L. De Grève