

Numéros du rôle : 2746, 2766, 2794 et 2799
Arrêt n° 195/2004 du 1er décembre 2004

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation des articles 9 à 11, 22 à 28 et 31 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions, et des articles 119 à 122 de la loi-programme du 8 avril 2003, introduits par la s.a. Nestlé Waters Benelux et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2003 et parvenue au greffe le 30 juin 2003, la s.a. Nestlé Waters Benelux, dont les bureaux sont établis à 6740 Etalle, rue du Bois 1, et la s.a. Danone Water Brands Benelux, dont les bureaux sont établis à 1150 Bruxelles, avenue de Broqueville 12, ont introduit un recours en annulation des articles 9 à 11, 22 à 28 et 31 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions et des articles 119 à 122 de la loi-programme du 8 avril 2003 (publiées au *Moniteur belge* du 17 avril 2003).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 juillet 2003 et parvenue au greffe le 24 juillet 2003, la s.a. Jet Import, dont le siège social est établi à 8930 Lauwe, Rekkemstraat 58, a introduit un recours en annulation des articles 11 et 31 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions (publiée au *Moniteur belge* du 17 avril 2003).

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 2003 et parvenue au greffe le 1er octobre 2003, un recours en annulation des articles 9 à 11, 22 à 28 et 31 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions et des articles 119 et 120, B), de la loi-programme du 8 avril 2003 (publiées au *Moniteur belge* du 17 avril 2003) a été introduit par la société de droit néerlandais Bavaria n.v., la société de droit néerlandais Dis b.v., la société de droit néerlandais Frisdranken Industrie Winters b.v., la société de droit anglais Rexam Beverage Can Europe Limited, la société de droit français Ball Packaging Europe Bierne S.A.S., la s.a. de droit français Sofreb, la société de droit néerlandais Corus Staal b.v. et la s.a. de droit français Arcelor Packaging International, qui font toutes élection de domicile à 1932 Woluwe-Saint-Etienne, Leuvensesteenweg 369.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 octobre 2003 et parvenue au greffe le 13 octobre 2003, un recours en annulation de l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions, tel qu'il a été modifié par l'article 120 de la loi-programme du 8 avril 2003 (publiée au *Moniteur belge* du 17 avril 2003), a été introduit par l'a.s.b.l. European Milk & Juice Carton Producers Association-Belgium, la s.a. Tetra Pak Belgium, la société de droit néerlandais Elopak b.v., la société de droit néerlandais Combibloc b.v. et la société de droit néerlandais Variopak b.v., qui font toutes élection de domicile à 9000 Gand, Visserij 157 A.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2746, 2766, 2794 et 2799 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 15 septembre 2004 :

- ont comparu :

. Me L. Levi et Me P. Boucquey, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2746;

. Me G. L'Heureux et Me F. Tuytschaever, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 2766 et 2794;

. Me I. Larmuseau, avocat au barreau de Gand, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2799;

. B. Druart et G. Dekelver, auditeurs généraux des Finances, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Conformément à leur objet social, les parties requérantes dans l'affaire n° 2746 sont respectivement une société productrice d'eau minérale en Belgique et distributrice d'eau minérale produite en dehors de la Belgique et une société distributrice d'eaux minérales dans le Benelux.

En cette qualité, les parties requérantes justifient de l'intérêt à poursuivre l'annulation de dispositions qui établissent, d'une part, une cotisation d'emballage lors de la mise à la consommation d'eaux minérales et, d'autre part, des conditions d'exonération de cette cotisation, qui portent atteinte aux intérêts des parties requérantes.

A.1.2. Les moyens n'étant dirigés que contre les articles 9, 5°, 11 et 31 de la loi du 30 décembre 2002 et les articles 119 et 120 de la loi-programme du 8 avril 2003, le Conseil des ministres estime le recours irrecevable pour le surplus.

A.1.3. Les parties requérantes répondent que, leur objectif étant de faire déclarer par la Cour que la cotisation d'emballage méconnaît la Constitution, elles ont visé l'ensemble des dispositions utilisant le terme « cotisation d'emballage ».

A.2. Conformément à son objet statutaire, la partie requérante dans l'affaire n° 2766 importe diverses boissons d'autres pays, notamment des bières mexicaines en emballage individuel. Elle justifie par conséquent de l'intérêt à agir en annulation puisqu'elle sera directement affectée dans ses activités par des dispositions qui instaurent une cotisation d'emballage à laquelle elle sera soumise, sans pouvoir bénéficier, pour des raisons techniques ou économiques, de l'exonération.

A.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2794 sont respectivement producteurs d'acier, producteurs d'emballages pour boissons en acier (canettes en acier) et remplisseurs étrangers de boissons en emballages en acier. Elles sont susceptibles d'être affectées directement et défavorablement par les dispositions entreprises qui instaurent une cotisation d'emballage sur les récipients pour boissons en acier.

A.4. La première partie requérante dans l'affaire n° 2799 est une association de producteurs de cartons de boissons dont sont membres directs ou indirects les quatre autres parties requérantes, sociétés productrices de cartons de boissons. Les parties requérantes sont directement et défavorablement affectées dans leurs activités par la loi entreprise, qui instaure à charge des cartons de boissons une cotisation d'emballage, sans possibilité d'exonération.

A.5.1. Dans chaque mémoire en réponse, les parties requérantes invoquent l'incidence de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui modifie la loi du 30 décembre 2002 entreprise.

Si cette loi-programme modifie le montant de la cotisation d'emballage et reporte l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2002 au 1er avril 2004, elle maintient cependant la possibilité d'une exonération de la cotisation liée à l'utilisation de matériaux recyclés, mais dont la mise en œuvre est désormais confiée au Roi, après autorisation des autorités européennes.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 2746 estiment en conséquence qu'elles conservent un intérêt à leur recours puisque la loi-programme nuance certes le régime d'application de la cotisation d'emballage, mais ne résout cependant aucune critique formulée par les parties requérantes.

Les parties requérantes dans les affaires n°s 2766 et 2794 estiment qu'elles ne perdraient leur intérêt à attaquer les dispositions modifiées par l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003, dans la mesure de cette modification, que si aucun recours contre cette disposition n'était introduit durant le délai légal ou si le recours éventuellement introduit était rejeté par la Cour.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 2799 estiment qu'elles conservent leur intérêt au recours indépendamment de la loi-programme du 22 décembre 2003.

A.5.2. Dans ses mémoires en réplique, le Conseil des ministres estime qu'en raison de la loi-programme du 22 décembre 2003, adoptée après le dépôt de ses mémoires, les parties requérantes ont perdu tout intérêt à l'annulation de la plupart des dispositions qu'elles visaient dans leurs recours, au motif que ces dispositions ont été modifiées, remplacées, voire abrogées, et que, dans le libellé qui était le leur initialement, lesdites dispositions n'ont pas sorti et ne sortiront pas leurs effets.

Il estime ainsi que les parties requérantes dans l'affaire n° 2746 ne gardent, au plus, qu'un intérêt à l'annulation de l'article 25, § 6, ainsi que, bien entendu, des articles 9, 5°, 11 et 31 de la loi du 30 décembre 2002, et des articles 119 et 120 de la loi-programme du 8 avril 2003.

Le Conseil des ministres prend également acte de la position des parties requérantes dans les affaires n°s 2766 et 2794 quant à une éventuelle perte d'intérêt en l'absence de recours contre l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

#### *Quant au fond*

##### *Dans l'affaire n° 2746*

A.6.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les principes de sécurité juridique et de prévisibilité de l'impôt.

En permettant au Roi d'adapter, sous réserve d'une confirmation législative ultérieure, le taux des droits d'accise, de la T.V.A. et de la cotisation d'emballage, dans l'hypothèse où le régime d'exonération de la cotisation aurait une incidence négative sur les finances publiques fédérales, l'article 31 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise fait primer sur l'objectif environnemental des motifs liés à la stabilité budgétaire.

En permettant que les efforts consentis par les redevables de la cotisation pour être exonérés de la cotisation soient anéantis par une augmentation générale des accises ou de la T.V.A., la disposition en cause est contraire à

l'objectif environnemental affiché. Elle établit une discrimination, d'une part, entre les producteurs selon qu'ils ont choisi ou non d'utiliser des emballages réutilisables ou intégrant des produits recyclés, et, d'autre part, entre tous les producteurs de boissons, soumis à un régime fiscal incertain, puisqu'il dépend de l'attitude des autres producteurs, et les autres contribuables.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, une loi fiscale peut modifier les taux d'un impôt pour l'avenir en prenant en considération le comportement des contribuables. Une loi peut viser à influencer le comportement des contribuables tout en poursuivant un objectif budgétaire. Ce régime d'adaptation annuelle du taux de l'impôt sera calqué sur l'évolution à la baisse du comportement à dissuader. Les producteurs ont donc intérêt à consentir des efforts pour bénéficier de l'exonération de la cotisation d'emballage, car sinon, ils risquent de voir augmenter les accises et la T.V.A., ainsi que le taux de la cotisation d'emballage.

A.6.3. Les parties requérantes répondent que si le législateur peut adapter les taux d'impôt, il ne peut cependant adopter une mesure qui empêche les contribuables d'apercevoir où se situe leur intérêt fiscal puisqu'ils risquent d'être taxés quelle que soit leur attitude. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, une taxe environnementale ne peut poursuivre à la fois un objectif environnemental et un objectif budgétaire, puisque ces objectifs sont inconciliables. Le producteur qui adopte un comportement pour bénéficier de l'exonération de la cotisation risque donc, si d'autres producteurs font de même, de voir le taux d'imposition (accises et T.V.A.) augmenter pour compenser la perte budgétaire générée par le comportement environnemental largement adopté. Tous n'ont donc pas intérêt à l'exonération, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres.

A.6.4. Le Conseil des ministres réplique que le législateur ne poursuivait un objectif environnemental que moyennant le respect de la neutralité budgétaire. En outre, depuis la loi-programme du 22 décembre 2003, la réduction du taux de la cotisation d'emballage sur tous les emballages de boissons ne compense plus la réduction des taux de la T.V.A. et des accises sur les boissons non alcoolisées. Enfin, tous les producteurs ont intérêt à l'exonération au regard de la possibilité d'augmenter le taux de la cotisation d'emballage pour assurer la stabilité budgétaire.

A.7.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution, combinés ou non avec les principes de sécurité juridique et de légalité de l'impôt.

En définissant un régime d'exonération par rapport à une quantité minimale en produits recyclés et en prévoyant que la vérification de cette teneur en matériaux recyclés est effectuée par un organisme indépendant agréé par le ministre de l'Economie, l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise impose une condition dont il est impossible de vérifier la satisfaction.

En effet, le Comité européen de normalisation (CEN) a souligné qu'il n'existe pas de technologie connue par laquelle la présence - et *a fortiori* le pourcentage - de matériaux recyclés peut être mesurée dans un produit fini.

Le législateur ouvre ainsi la porte à l'insécurité juridique et aux fraudes, mais il méconnaît surtout le principe de légalité de l'impôt, puisqu'il empêche les contribuables d'apporter la preuve qu'ils se conforment aux conditions d'exonération de la cotisation d'emballage.

A.7.2. Le Conseil des ministres constate, d'une part, que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi le principe d'égalité serait violé et, d'autre part, que les travaux préparatoires indiquent que le contrôle de la teneur en matériaux recyclés ne sera pas exercé « physiquement », mais sur la base de documents, par exemple des factures d'achat de matériaux recyclés.

A.7.3. Les parties requérantes répondent qu'elles comparent la situation du sujet soumis à la cotisation d'emballage avec la situation de tout autre contribuable qui peut sans difficulté apporter la preuve qu'il remplit les conditions pour bénéficier d'une exonération. Le fait que les producteurs puissent fournir des informations et des documents ne suffit pas à rendre conforme au principe d'égalité et au principe de légalité de l'impôt cette disposition qui précise que ce sont les producteurs qui sont chargés d'apporter la preuve du pourcentage de matériaux recyclés qu'ils utilisent, preuve qu'il est impossible de vérifier dans les faits. La jurisprudence

européenne en matière de marchés publics impose ainsi la possibilité d'un contrôle effectif de l'exactitude des informations contenues dans l'offre.

A.7.4. Le Conseil des ministres réplique que, suite à la loi-programme du 22 décembre 2003, les parties requérantes n'ont plus intérêt à leur moyen. En outre, les catégories à comparer ne transparaissent que du mémoire en réponse et non de la requête, et la jurisprudence européenne en matière de marchés publics n'est pas pertinente *in casu*.

A.8.1. Un troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172, combinés ou non avec l'article 105, de la Constitution.

En permettant au Roi d'adapter, sous réserve d'une confirmation législative ultérieure, le taux des droits d'accise, de la T.V.A. et de la cotisation d'emballage, l'article 31 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise délègue au Roi le pouvoir de modifier une matière que la Constitution réserve à la loi, créant ainsi une différence de traitement entre les contribuables qui bénéficient de la garantie selon laquelle nul ne peut être soumis à un impôt qui n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle.

La délégation au Roi, par le biais de lois dites « de pouvoirs spéciaux », de l'exercice de la fonction législative dans des matières réservées à la loi par la Constitution n'est admise que sous certaines conditions, qui ne sont pas remplies en l'espèce. En effet, le législateur n'indique aucune circonstance particulière qui justifie le recours aux pouvoirs spéciaux. En outre, le législateur n'a pas limité dans le temps la délégation de compétences au Roi. Enfin, en n'imposant aucun délai pour leur confirmation, le législateur a permis que des arrêtés royaux non confirmés puissent indéfiniment produire des effets juridiques.

A.8.2. Selon le Conseil des ministres, les contribuables ne sont pas privés de leurs garanties constitutionnelles, puisque le Roi n'est pas compétent pour créer un nouvel impôt, qui est le fait du législateur, et qu'une délibération en Conseil des ministres et une ratification législative sont nécessaires, ce qui constitue également des garanties. Les conditions du recours aux « pouvoirs spéciaux » sont remplies : des nécessités pratiques peuvent imposer une adaptation rapide des taux par le Roi pour éviter un dérapage budgétaire; rien n'indique que les arrêtés éventuellement pris ne seront pas soumis à une prompte confirmation législative; en attendant la confirmation, le Conseil d'Etat peut annuler ces arrêtés, qui restent soumis également à l'exception d'illégalité prévue par l'article 159 de la Constitution et si les arrêtés sont ratifiés hors d'un délai raisonnable, la Cour d'arbitrage pourra annuler la loi de ratification et l'arrêté ratifié. En tout état de cause, le moyen ne devrait entraîner que l'annulation de l'alinéa 2 de l'article 401*bis* nouveau afin de permettre une éventuelle correction du taux par le législateur lui-même.

A.8.3. Les parties requérantes estiment que le mémoire du Conseil des ministres n'apporte aucun éclairage complémentaire sur les circonstances particulières justifiant le recours aux pouvoirs spéciaux. Il se borne à supposer que la confirmation interviendra dans un délai raisonnable. Vu qu'aucun délai pour la confirmation n'a été prévu, la circonstance que l'arrêté sera, dans l'attente de la confirmation, soumis au contrôle du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux est indifférente au regard de l'exigence, posée par la Cour d'arbitrage, d'une confirmation législative.

A.9.1. Un quatrième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172, combinés ou non avec l'article 105, de la Constitution.

En permettant au Roi de fixer, par arrêté royal pris en Conseil des ministres confirmé ensuite par une loi, la quantité minimale de matériaux recyclés devant entrer dans la composition des emballages de boissons, afin de pouvoir bénéficier de l'exonération de la cotisation d'emballage, l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise délègue au Roi la possibilité de déterminer une condition d'exonération de l'impôt, matière que la Constitution réserve à la loi. Pour les mêmes raisons que celles développées pour le moyen précédent (A.8.1), la loi crée ainsi une différence de traitement entre les contribuables qui bénéficient de la garantie selon laquelle nul ne peut être soumis à un impôt qui n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle.

A.9.2. Le Conseil des ministres dans son mémoire et les parties requérantes dans leur mémoire en réponse se réfèrent respectivement pour l'essentiel à leurs observations relatives au troisième moyen (A.8.2 et A.8.3).

A.9.3. Le Conseil des ministres dans son mémoire en réplique estime qu'en raison de la loi-programme du 22 décembre 2003, les parties requérantes n'ont plus intérêt à leur moyen.

A.10.1. Un cinquième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

En excluant le lait du champ d'application de la cotisation d'emballage et en se fondant sur le motif que le lait serait un aliment nécessaire en début de vie et de croissance des enfants, et ne serait dès lors pas une boisson, les articles 119 et 120 de la loi-programme du 8 avril 2003 établissent une différence de traitement au détriment des eaux minérales, en méconnaissance du droit à la protection de la santé.

Si les emballages de lait ont, depuis toujours, échappé aux écotaxes, leur exonération était justifiée par l'absence sur le marché de substituts au lait. Dans la législation entreprise par contre, le législateur ne démontre nullement que le lait serait plus favorable à la santé publique que l'eau en bouteille - qui entre dans la composition des aliments pour nourrissons -, notamment en ce qui concerne le début de vie et de croissance des enfants.

A.10.2. Le Conseil des ministres observe que le développement du moyen ne porte que sur les articles 119, b) et 120, b), de la loi-programme du 8 avril 2003 dont l'annulation n'aurait guère d'effet, puisque les produits laitiers seraient, en vertu de l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002, avant sa modification par ladite loi-programme, considérés comme des boissons, mais bénéficieraient de l'exonération de la cotisation d'emballage, qui n'est pas attaquée en tant que telle par les requérants. En outre, le lait présente des qualités nutritives incontestablement différentes de l'eau minérale et ne dispose pas de possibilités de substitution comme l'eau minérale. Enfin, le lait et les produits laitiers sont soumis à un régime de T.V.A. et d'accises qui, selon les travaux préparatoires, ne permettrait pas de pratiquer l'écoréduction.

A.10.3. Les parties requérantes répondent que si la Cour annule les dispositions entreprises, cette annulation vaudra tant pour l'exclusion du lait du champ d'application de la cotisation que pour son exonération de la cotisation d'emballage, puisque ni l'une ni l'autre ne sont raisonnablement justifiées. A tout le moins, l'intérêt des requérants est lié au fond et à la manière dont le juge constitutionnel motiverait, le cas échéant, son arrêt d'annulation. La prétendue absence de substituts au lait, contrairement à l'eau minérale, qui justifierait le régime favorable dont bénéficie le lait, n'a pas été évoquée au cours des travaux préparatoires : c'est le Conseil des ministres qui l'invoque pour la première fois dans son mémoire.

A.10.4. Le Conseil des ministres réplique qu'il est faux de prétendre que l'inconstitutionnalité des articles 119 et 120 de la loi-programme du 8 avril 2003 rejaillirait sur les dispositions qu'ils ont pour effet de supprimer : en ce qu'il porte pour la première fois dans le mémoire en réponse sur l'exonération de la cotisation d'emballage au bénéfice du lait et des produits laitiers, le moyen est tardif et doit être rejeté. Les considérations sur les valeurs nutritives du lait et l'absence de substituts au lait se bornent à expliciter l'appréciation du législateur.

A.11.1. Un sixième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En établissant une cotisation d'emballage qui frappe uniquement les récipients pour boissons à usage unique, sans viser les récipients contenant d'autres produits, les articles 9, 5°, et 11 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise traitent de manière discriminatoire des récipients qui, au regard de l'objectif environnemental poursuivi par le législateur, sont dans une situation essentiellement comparable.

A.11.2. Selon le Conseil des ministres, la seule utilisation d'un emballage ne permet pas de conclure que constituent des catégories suffisamment comparables les producteurs de boissons et les producteurs d'autres produits, pour lesquels des « alternatives » d'emballages n'existent pas de la même façon que pour les boissons. Au contraire, l'instauration d'une cotisation d'emballage sur les boissons est directement liée à la diminution des accises et de la T.V.A. accordée aux boissons, qui ne se trouvent pas, dans cette optique, dans une situation

comparable aux autres produits. Enfin, les parties requérantes ne démontrent pas que ces autres produits auraient un impact environnemental au moins équivalent aux récipients pour boissons. Se référant aux discussions lors de l'instauration en 1993 des écotaxes, le Conseil des ministres estime que rien ne laisse à penser que la part des récipients pour boissons dans le volume des déchets ménagers ait à ce jour baissé à ce point qu'un régime de taxation limité aux seuls récipients pour boissons ne se justifierait plus.

A.11.3. Les parties requérantes répondent que les produits visés dans le moyen, outre l'utilisation d'un emballage, présentent avec les boissons la caractéristique commune d'être des produits de consommation liquide. La référence aux travaux préparatoires de la loi de 1993 n'est pas pertinente, car la structure et les objectifs poursuivis par les écotaxes en 1993 et par la cotisation d'emballage de 2003 sont différents. Si cette référence était pertinente, le législateur n'a de toute façon pas vérifié l'existence d'un substitut non taxé pour toutes les boissons soumises à la cotisation; rien ne permet d'affirmer en outre qu'il n'existerait pas « d'alternative » aux emballages d'autres produits que les boissons. Enfin, le lien entre l'instauration de la cotisation et la diminution d'accises et de la T.V.A. relève de la tautologie ou de la pétition de principe puisque c'est le législateur lui-même qui a décidé de cette diminution au profit des seules boissons sans l'étendre aux autres produits.

A.11.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres réitère sa critique de l'absence de comparabilité entre les emballages pour boissons et les emballages pour autres produits. Les parties requérantes n'ont pas intérêt à critiquer l'absence d'étude pour toutes les boissons de l'existence d'un substitut non taxé dès lors qu'il est notoire qu'il existe des substituts à l'eau minérale et elles n'ont pas davantage intérêt à critiquer une diminution des accises et de la T.V.A. pour les seules boissons dès lors qu'elles pourront en bénéficier à l'inverse d'autres secteurs.

A.12.1. Un septième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes de bonne gestion, de l'utilisation prudente et rationnelle des ressources environnementales (ou principe de parcimonie), de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, de proportionnalité et de précaution.

En favorisant la réutilisation des emballages ou l'utilisation d'emballages contenant un certain pourcentage de matériaux recyclés, le régime d'exonération de la cotisation d'emballage n'est pas pertinent ou à tout le moins est-il disproportionné avec l'objectif affiché de protection de l'environnement. Le législateur n'a en effet procédé à aucune évaluation préalable des coûts et des avantages environnementaux des mesures qu'il veut encourager, comme le lui imposent pourtant les principes de précaution, de bonne gestion et de proportionnalité.

S'il avait procédé à ce bilan environnemental préalable, le régime mis en place n'aurait pu être retenu. D'une part, la réutilisation ne présente pas de bénéfice environnemental ou, à tout le moins, ce bénéfice n'est pas prouvé; elle provoque des coûts - rapatriement, lavage et rinçage des bouteilles réutilisables - supérieurs aux bénéfices environnementaux. D'autre part, l'utilisation de bouteilles contenant une quantité minimale de matériaux recyclés ne présente pas de bénéfice environnemental ou, à tout le moins, ce bénéfice n'est pas prouvé. En favorisant une forme de recyclage - le recyclage en bouteille - plutôt qu'une autre, l'article 11 entrepris établit, sans justification, une distinction que ne connaissent pas les directives européennes 75/442/CEE et 94/62/CE, dont les objectifs de recyclage étaient largement atteints par la Belgique. Le système mis en place risque de remettre en question toute la collecte sélective et le recyclage, sans avoir examiné ni la quantité de ressources nécessaires pour ce recyclage, ni l'impact sur l'environnement de l'utilisation des mêmes matériaux recyclés durant plusieurs cycles de vie.

A.12.2. Le Conseil des ministres invoque l'exception « *obscuri libelli* » et pour le surplus, l'absence d'intérêt des parties requérantes à poursuivre l'annulation d'un régime d'exonération dont elles peuvent bénéficier.

A.12.3. Les parties requérantes estiment que le Conseil des ministres esquivé le moyen et qu'il n'a eu aucun mal à identifier les catégories de personnes visées par le moyen, à savoir celles qui se voient imposer une mesure fiscale précédée d'un bilan environnemental et celles qui ne bénéficient pas de ce bilan. Les parties requérantes répondent qu'elles ont intérêt à poursuivre l'annulation d'un régime d'exonération dont elles peuvent

bénéficier et rappellent que les critiques émises portent sur les deux moyens d'échapper à la taxe, à savoir la réutilisation et l'utilisation d'une quantité minimale de matériaux recyclés.

A.12.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes n'ont plus à cet égard intérêt à leur moyen en ce qui concerne l'exonération liée à l'utilisation d'une quantité minimale de matériaux recyclés, supprimée par la loi-programme du 22 décembre 2003. Pour le reste, le mémoire en réponse n'est pas révélateur des catégories de personnes qu'il y a lieu de comparer.

A.13.1. Un huitième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 28 et 30 du Traité CE.

En exonérant de la cotisation d'emballage les emballages réutilisables ou intégrant dans leur composition un certain pourcentage de matériaux recyclés, l'article 11 entrepris entrave la libre circulation des marchandises reconnue par le droit communautaire, en traitant de manière discriminatoire les importateurs d'eau minérale en Belgique par rapport aux producteurs d'eau établis en Belgique.

En favorisant la réutilisation et son « alternative » - l'utilisation d'emballage contenant un pourcentage de matériaux recyclés - et en se limitant à invoquer - à tort - l'objectif de protection environnementale, le législateur impose un conditionnement spécifique des eaux à destination de la Belgique, ce qui constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative qui n'est pas justifiée, et méconnaît l'exigence de protection de la santé publique, « exigence impérative » en vertu du droit communautaire primaire et dérivé, ainsi que le cadre fixé par la directive européenne n° 80/777/CEE sur la commercialisation des eaux minérales.

A.13.2. Selon le Conseil des ministres, une exonération d'impôt constitue une mesure fiscale qui, en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, est visée par l'article 90 du Traité CE, et par conséquent ne rentre pas dans le champ d'application de l'article 30 ancien (28 nouveau) du Traité.

Si cette exonération rentrait dans le champ d'application de l'article 28 du Traité CE, *quod non*, elle serait proportionnée à l'objectif de protection de l'environnement, objectif essentiel de la Communauté selon la Cour de justice des Communautés européennes. Par ailleurs, rien ne démontre que la réutilisation et le recyclage seraient contraires à la santé publique et à la protection du consommateur, même si ces objectifs sont étrangers à l'objectif poursuivi par les dispositions critiquées.

A.13.3. Les parties requérantes estiment que, si les dispositions attaquées ne poursuivent pas un objectif de santé publique, comme l'admet le Conseil des ministres, le législateur devait cependant vérifier que ces mesures ne portent pas atteinte à la santé publique. Par ailleurs, le Conseil des ministres ne peut invoquer à son profit l'exigence impérative de protection de l'environnement, puisqu'il a été démontré que le souci du législateur est celui de l'équilibre budgétaire. En outre, même si la mesure nationale relève de l'article 90 du Traité CE, elle doit être contrôlée au regard de l'article 28 du Traité, auquel la Cour de justice des Communautés européennes a conféré un rôle prédominant.

A.13.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime qu'en ce qui concerne l'exonération liée à l'utilisation d'une quantité minimale en matériaux recyclés, supprimée par la loi-programme du 22 décembre 2003, les parties requérantes n'ont plus intérêt à leur moyen.

A.14.1. Un neuvième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec la directive 80/777/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, la directive 89/109/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

En exonérant de la cotisation d'emballage les emballages réutilisables ou intégrant dans leur composition un certain pourcentage de matériaux recyclés, l'article 11 entrepris méconnaît les obligations qui s'imposent en vertu des dispositions - inconditionnelles et suffisamment précises et, partant, d'effet direct - des directives d'harmonisation précitées. Il en résulte un traitement discriminatoire des personnes qui se voient appliquer la loi

entreprise, par rapport à celles qui bénéficient, dans tout autre domaine, d'une législation conforme au droit européen.

A.14.2. En ce qui concerne l'obligation d'embouteillage à la source imposée par le droit communautaire, le Conseil des ministres conclut, sur la base des travaux parlementaires, que l'exonération de la cotisation constitue une mesure fiscale et non une mesure de conditionnement des bouteilles. En ce qui concerne les obligations relatives aux matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, le Conseil des ministres estime que, si la disposition de la directive invoquée était *self sufficient, quod non*, rien ne permettrait de démontrer que l'utilisation de matériaux recyclés ne respecterait pas l'objectif de protection de la santé. La mesure attaquée se borne à taxer certains emballages; elle n'en interdit pas la mise sur le marché et encore moins la libre circulation. Enfin, l'objectif poursuivi par la directive européenne relative aux déchets, à savoir diminuer le volume global d'emballages, en privilégiant les méthodes de recyclage et de réutilisation, est à rapprocher de l'objectif, légitime, poursuivi par les dispositions entreprises. Cette directive n'est pas violée par le seul fait que les dispositions nationales attaquées violeraient l'article 28 du Traité CE dont elle constituerait, *quod non*, une application.

A.14.3. Les parties requérantes répondent que le législateur n'a pas saisi la portée de la directive 80/777/CEE, qui n'impose pas un conditionnement mais, dans un objectif de santé publique, une obligation d'embouteillage à la source, que le législateur belge n'a pas respectée. Ce qu'elles reprochent concernant l'utilisation de matériaux recyclés, c'est de ne pas avoir examiné la régularité de cette « alternative » au regard des directives européennes précitées dont les dispositions sont inconditionnelles et suffisamment précises pour pouvoir être invoquées dans le recours. Par ailleurs, le législateur ne pouvait favoriser la seule méthode de réutilisation puisque la directive 94/62/CE privilégie tant la réutilisation que le recyclage. Enfin, il est faux de prétendre que la disposition entreprise échapperait, en tant que mesure fiscale, au champ d'application de l'article 28 du Traité CE.

A.14.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime qu'en ce qui concerne l'exonération liée à l'utilisation d'une quantité minimale en matériaux recyclés, supprimée par la loi-programme du 22 décembre 2003, les parties requérantes n'ont plus intérêt à leur moyen.

A.15.1. Un dixième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 90 du Traité CE.

En exonérant de la cotisation d'emballage les emballages réutilisables ou intégrant un certain pourcentage de matériaux recyclés, l'article 11 entrepris méconnaît l'article 90, premier alinéa, du Traité CE, qui interdit toute imposition intérieure qui favoriserait de manière discriminatoire les produits nationaux par rapport aux produits importés similaires.

En effet, la réutilisation des bouteilles imposera des coûts de transport considérables pour les importateurs, en raison de l'obligation légale d'embouteillage à la source. Les producteurs étrangers ne bénéficieront donc que d'une « alternative » - la quantité minimale en matériaux recyclés - s'ils veulent être exonérés de la cotisation, contrairement aux producteurs nationaux qui disposent d'une option entre réutilisation et recyclage. En outre, un conditionnement en partie recyclé favorisera les opérateurs économiques belges, qui utilisent déjà ce conditionnement, et méconnaît l'harmonisation européenne en matière d'emballages.

L'article 90, deuxième alinéa, du Traité CE interdit également toute discrimination entre des produits importés et d'autres productions nationales. A cet égard, les eaux minérales importées sont traitées de manière discriminatoire par rapport à d'autres produits nationaux substituables avec lesquels elles entrent en concurrence.

A.15.2. Selon le Conseil des ministres, il n'existe pas de discrimination au détriment des producteurs étrangers puisqu'il leur sera loisible, pour prétendre à l'exonération, de remplir les conditions fixées par la loi pour en bénéficier. Il n'existe pas davantage de discrimination entre les eaux minérales étrangères et les boissons similaires belges, les parties requérantes n'ayant pas démontré que ces produits soient suffisamment substituables pour que leurs producteurs respectifs constituent des catégories comparables.

A.15.3. Rappelant la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les parties requérantes estiment que le Conseil des ministres a mal compris les éléments de fait et de droit de cette affaire et que les travaux préparatoires cités par le Conseil des ministres ne sont pas pertinents.

A.15.4. Le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes ont perdu tout intérêt à l'argumentation développée à l'encontre de l'exonération liée au recyclage. En outre, aucune boisson n'est favorisée par le régime fiscal et les producteurs qui ne désirent pas bénéficier de l'exonération pourront s'acquitter du paiement de la cotisation, dont le taux a été diminué par la loi-programme du 22 décembre 2003.

*Dans l'affaire n° 2766*

A.16.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution et du principe d'égalité entre contribuables contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

En permettant au Roi de déterminer le pourcentage de matériaux recyclés pour bénéficier de l'exonération de la cotisation et d'adapter le taux de la cotisation d'emballage, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres à confirmer par la loi, les articles 11 et 31 de la loi du 30 décembre 2002 méconnaissent les articles 170 et 172 de la Constitution qui réservent à la loi la compétence de déterminer les éléments essentiels de l'impôt - et la cotisation d'emballage doit être considérée comme un impôt -, tels le taux d'imposition et les conditions d'obtention d'une exemption.

Il en résulte une différence de traitement entre les contribuables qui bénéficient de la garantie de n'être soumis qu'à l'impôt décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et les contribuables auxquels cette garantie constitutionnelle est refusée. Cette différence de traitement ne peut être admise que si le législateur prévoit un délai relativement bref en vue de la confirmation des arrêtés adoptés et s'il y a des motifs de nature à justifier le recours aux « pouvoirs spéciaux »; or, aucune de ces deux conditions n'est remplie.

A.16.2. Selon le Conseil des ministres, la nature technique d'études complémentaires et la rapidité d'une intervention pour adapter annuellement le taux de la cotisation d'emballage en vue d'éviter des dérapages budgétaires imposent que le législateur laisse au pouvoir exécutif le soin de déterminer le pourcentage minimal de matériaux recyclés, sous réserve d'une ratification législative. En outre, la requérante n'a pas intérêt à poursuivre l'annulation d'une disposition qui n'est pas encore entrée en vigueur au moment de la requête.

A.16.3. La requérante répond que le Conseil des ministres admet lui-même que la détermination du taux d'un impôt et des conditions d'une exonération sont réservées à la compétence du pouvoir législatif. Il ne démontre pas la nécessité pratique d'études complémentaires dont la nature technique imposerait une délégation au Roi, et même si tel était le cas, les conditions du recours aux « pouvoirs spéciaux » ne sont pas satisfaites. Enfin, en vertu de l'article 3 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, la requérante a intérêt à poursuivre l'annulation d'une disposition à partir de sa publication au *Moniteur belge*, indépendamment de sa date d'entrée en vigueur.

A.17.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 39 et 170, § 2, de la Constitution, de l'article 6, § 1er, II, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que du principe de proportionnalité inféré des règles qui déterminent les compétences de l'Etat, des communautés et des régions.

En établissant une cotisation d'emballage qui poursuit un objectif environnemental, le législateur fédéral affecte la compétence régionale en matière d'environnement et de politique des déchets, en méconnaissance du principe de proportionnalité selon lequel les effets non fiscaux de l'impôt ne peuvent rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de compétences par une autre autorité.

Les considérations émises par la Cour dans ses arrêts du 2 février 1995 relatifs aux écotaxes, selon lesquelles l'intervention du législateur fédéral de l'époque n'était pas disproportionnée, ne sont plus pertinentes. En effet, les régions n'ont en aucune manière été associées à l'élaboration des dispositions entreprises; leur accord n'est plus exigé puisque les écotaxes ne sont plus des impôts régionaux depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001, qui vide de sa substance l'accord de coopération de 1996 conclu en la matière entre les trois régions. Enfin, le choix du législateur en faveur de certains emballages va à l'encontre de la politique des régions en matière d'emballages et de déchets.

A.17.2. Selon le Conseil des ministres, il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière d'écotaxes et des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions que le législateur fédéral est incontestablement compétent pour adopter les dispositions entreprises. La partie requérante ne démontre pas qu'en adoptant les dispositions entreprises, le législateur fédéral aurait exercé de manière anormale sa compétence en matière d'environnement ou empêcherait les régions d'atteindre leurs objectifs avec d'autres moyens.

A.17.3. La requérante répond qu'elle n'a jamais contesté la compétence du législateur fédéral de lever une taxe environnementale. Elle a seulement estimé que dans l'exercice de cette compétence, le législateur fédéral devait tenir compte des compétences des autres autorités, ce qu'il n'a pas fait. Le Conseil des ministres n'indique pas comment les régions pourront atteindre leurs objectifs environnementaux par d'autres moyens que le système actuel en matière de gestion des déchets, dirigé vers l'utilisation du recyclage.

A.18.1. Un troisième moyen est pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

En instaurant une cotisation d'emballage à charge des seuls emballages de boissons, l'article 11 entrepris crée, sans justification objective et raisonnable, un traitement inégal entre les emballages de boissons et les autres emballages.

L'objectif avancé en 1993 de soumettre à l'écotaxe les produits nuisibles à l'environnement et les considérations de la Cour d'arbitrage dans ses arrêts du 2 février 1995 quant aux possibilités de remplacement des produits et à la progressivité de l'instauration de l'écotaxe ne sont plus pertinents. En effet, les secteurs concernés par l'écotaxe ont fourni des efforts sous l'impulsion du législateur, portant la Belgique en tête au niveau européen en matière de recyclage, de telle sorte que les emballages de boissons ne sont plus les « produits les plus nuisibles à l'environnement ». En outre, les mêmes préoccupations quant aux possibilités de remplacement s'appliquent aux autres emballages que les emballages de boissons. Si la Cour a admis un traitement différent des emballages de boissons, en raison de leur rôle de pionnier, les efforts consentis depuis lors par les secteurs concernés en matière de recyclage ne peuvent être anéantis par le choix d'une toute autre philosophie, à savoir la réutilisation au lieu du recyclage, en faisant jouer à nouveau aux emballages de boissons un rôle de pionnier. Par ailleurs, la cotisation à charge des emballages de boissons pourrait être remplacée par des normes de produit, à l'instar de ce qui s'est fait pour le papier.

A.18.2. Le Conseil des ministres estime que les producteurs de boissons et les producteurs d'autres produits ne sont pas des catégories suffisamment comparables en raison du seul fait qu'ils utilisent des emballages. Au contraire, l'instauration d'une cotisation d'emballage sur les seules boissons est directement liée à la diminution des accises et de la T.V.A. accordée aux boissons.

A.18.3. La requérante répond que le Conseil des ministres établit une distinction injustifiée entre les emballages de boissons et les emballages d'autres produits : le contenu de ces emballages est irrelevante au regard de l'objectif poursuivi initialement lors de l'introduction des écotaxes en 1993, à savoir décourager l'usage de produits nuisibles à l'environnement. Arguer que les boissons pourront bénéficier de réductions d'accises et de T.V.A. revient à dire que la différence de traitement contestée se justifie pour des motifs fiscaux, ce qui apparaît insuffisant au regard de l'objectif environnemental poursuivi par la loi entreprise. En outre, le taux des accises sur diverses boissons a été rétabli, par la loi-programme du 22 décembre 2003, au niveau existant avant la modification par la loi entreprise.

A.19.1. Un quatrième moyen est pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Le régime d'exonération prévu par l'article 11 entrepris crée, sans justification objective et raisonnable, un traitement inégal entre différents types d'emballages de boissons, en particulier entre les emballages réutilisables et recyclables. Le traitement prioritaire des emballages réutilisables par rapport aux emballages recyclables, qui résulte de l'objectif affirmé de la loi entreprise et des conditions d'exonération de la cotisation d'emballage, s'écarte du régime des écotaxes de 1993 et du droit européen. Cette hiérarchie entre réutilisation et recyclage ne se fonde pas sur une base scientifique et manque de toute proportionnalité.

A.19.2. Le Conseil des ministres se réfère au texte légal et aux travaux préparatoires pour conclure que la réutilisation et le recyclage sont traités sur un pied d'égalité afin de bénéficier de l'exonération de la cotisation.

La partie requérante ne démontre pas en quoi les personnes qui utilisent des emballages recyclables seraient discriminées par rapport aux personnes qui utilisent des emballages réutilisables.

A.19.3. Les parties requérantes répondent que la loi favorise, sans étude scientifique et de manière injustifiée au regard de l'objectif poursuivi, les emballages réutilisables au détriment des emballages recyclés. Même si le législateur démontrait que les effets de la réutilisation sont favorables à l'environnement, la réglementation actuelle ne garantit aucunement que cela sera effectivement le cas.

A.20.1. Un cinquième moyen est pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, ainsi que du principe de *standstill* contenu à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

L'exonération sur la base de la preuve d'un pourcentage minimal de matériaux recyclés n'est ni indispensable - comme cela résulte d'un rapport du Comité européen de normalisation - ni raisonnablement proportionnée par rapport à l'objectif d'augmenter le recyclage, puisque les producteurs étrangers qui ne peuvent utiliser des bouteilles réutilisables utiliseront des bouteilles au contenu recyclé, soit des bouteilles moins souvent recyclées. L'article 11 entrepris va ainsi à l'encontre du principe de *standstill*, qui exige que la nouvelle politique d'environnement ne soit pas d'un niveau inférieur à la politique actuelle en matière d'environnement.

A.20.2. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante ne démontre pas en quoi la mesure entreprise serait disproportionnée à l'objectif poursuivi de favoriser l'usage de matériaux recyclés. Tant les bouteilles réutilisables que les bouteilles au contenu recyclé peuvent bénéficier de l'exonération, sans que l'on puisse, sauf de manière très hypothétique, déterminer la réaction possible des producteurs étrangers. Il n'y a en outre aucune raison de ne pas admettre que la quantité des matériaux recyclés va augmenter en raison de l'instauration de l'exonération de la cotisation.

A.20.3. La requérante répond que l'exonération liée à une quantité minimale de matériaux recyclés ne présente pas de lien raisonnable de proportionnalité entre l'objectif visé - poursuivre et amplifier le recyclage de déchets d'emballage, objectif déjà atteint et dépassé au regard de la position de tête de la Belgique en matière de recyclage - et les moyens utilisés - la mise à néant des efforts consentis antérieurement par les secteurs concernés en matière de recyclage -, puisque les emballages non réutilisables sont désormais soumis en principe à la cotisation, sauf s'ils contiennent un certain pourcentage en matériaux recyclés.

A.21.1. Un sixième moyen est pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, combinés avec l'article 90 du Traité CE et avec la directive 80/777/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales et naturelles.

La loi entreprise établit une discrimination indirecte, qui favorise les produits nationaux au détriment des produits étrangers, car la réutilisation qu'elle prône entraînera un coût économique et logistique impossible du point de vue concurrentiel pour les producteurs étrangers qui importent en Belgique, en violation de la neutralité parfaite des impositions intérieures au regard de la concurrence entre produits nationaux et produits importés, garantie par l'article 90 du Traité CE. Si la Cour devait douter de cette interprétation, la partie requérante suggère de poser à la Cour de justice des Communautés européennes la question préjudicielle suivante : « L'article 90 du Traité CE doit-il être interprété comme s'opposant à une disposition de droit national qui instaure une cotisation d'emballage sur la mise à la consommation d'emballages de boissons non réutilisables, compte tenu du fait que les conditions d'obtention d'une exonération de la cotisation d'emballage en question sont plus faciles à remplir par des entreprises nationales que par des entreprises provenant d'autres Etats membres ou de pays tiers, avec lesquels la Communauté et les Etats membres ont conclu un accord rendant l'article 90 du Traité CE applicable aux relations commerciales entre la Communauté et les Etats membres, d'une part, et les pays tiers en question, d'autre part ? »

A.21.2. Le Conseil des ministres rappelle que les observations de la Commission européenne ont été prises en compte et qu'il existe un lien étroit entre la cotisation d'emballage et la réduction des droits d'accise et de la T.V.A. En toute hypothèse, les produits étrangers ne devront pas être touchés plus sévèrement qu'ils ne l'étaient auparavant et il doit exister des « alternatives » suffisantes afin de bénéficier de l'exonération de la cotisation d'emballage. Les producteurs belges et étrangers devront donc fournir un effort comparable en vue de bénéficier de l'exonération de la cotisation. Par ailleurs, de nombreux pays lèvent des taxes sur les boissons; les

producteurs étrangers devront donc aussi s'adapter aux circonstances changeantes du marché et à l'attitude des consommateurs qui se comporteront de manière plus écologique.

A.21.3. La requérante répond que les remarques de l'inspecteur des Finances dans le cadre de la loi-programme du 22 décembre 2003 attestent que les producteurs belges ou les producteurs qui sont établis relativement près de notre pays sont avantagés par rapport aux autres producteurs étrangers. Elle rappelle que la Commission européenne a soulevé des objections et réitère sa critique d'une contrariété flagrante avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative à l'article 90 du Traité CE.

*Dans l'affaire n° 2794*

A.22. Les deux premiers moyens étant identiques aux deux premiers moyens dans l'affaire n° 2766, les objections du Conseil des ministres et les observations des parties requérantes dans leur mémoire en réponse sont par conséquent identiques à celles développées pour ces moyens dans l'affaire n° 2766.

A.23.1. Un troisième moyen est pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

En remplaçant l'exonération de la cotisation dont le lait bénéficiait par une exclusion du champ d'application de la cotisation, les articles 119, *sub a)* et *b)*, et 120, *sub b)*, de la loi-programme du 8 avril 2003 créent, sans justification objective et raisonnable, un traitement inégal au détriment des parties requérantes en favorisant les entreprises qui conditionnent du lait et des produits laitiers, qui ne sont pas soumises à la cotisation d'emballage, puisque le lait n'est plus considéré comme une « boisson » au sens de la loi entreprise. L'objectif de santé publique et les motifs fiscaux avancés pour justifier l'exonération des produits laitiers ne sont pas pertinents. Si la loi entreprise poursuit l'objectif environnemental de réduire la production de déchets, les produits laitiers devraient être soumis à la cotisation d'emballage. En outre, d'autres boissons contribuent tout autant à la santé publique que le lait.

A.23.2. Le Conseil des ministres estime que le lait et les produits laitiers ne contribuent pas seulement à la santé publique comme d'autres boissons, mais sont des aliments indispensables en début de vie et de croissance des enfants, et ne peuvent être remplacés, contrairement à d'autres boissons. Les producteurs de lait ne constituent donc pas une catégorie comparable aux producteurs d'autres boissons : le législateur pouvait donc, en ce qui concerne la cotisation d'emballage ou les accises et la T.V.A., réserver un traitement particulier au lait et aux produits laitiers.

A.23.3. Les parties requérantes répondent que si le lait participe surtout au début de vie et à la croissance des enfants, d'autres boissons participent à la santé publique de toute la population et présentent de même une nature particulière en ce qui concerne leur teneur en vitamines - les jus de fruits ou de légumes - ou en calcium - l'eau.

A.24. Les quatrième et cinquième moyens étant identiques aux troisième et quatrième moyens dans l'affaire n° 2766, les objections du Conseil des ministres et les observations des parties requérantes dans leur mémoire en réponse sont par conséquent identiques à celles développées pour ces moyens dans l'affaire n° 2766.

A.25.1. Un sixième moyen est pris de la violation du principe d'égalité inscrit aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en combinaison avec la directive CE n° 94/62.

En posant le principe du contenu recyclé, l'article 11 entrepris traite de manière identique et sans justification objective et raisonnable les emballages de boissons en acier et les autres emballages pour boissons, en dépit de la situation matérielle spécifique - et par conséquent non comparable - des récipients pour boissons en acier. En effet, la fabrication de l'acier - dont l'excellent profil environnemental a été prouvé - est basée sur un circuit « ouvert » d'« acier à acier », qui donne lieu à un contenu recyclé global d'environ 55 p.c. L'inexistence d'un circuit « fermé » d'acier pour emballages de boissons empêche les producteurs de canettes de pouvoir certifier un taux déterminé en matériaux recyclés pour leurs emballages, ce qui les empêche donc de pouvoir bénéficier d'une exonération de la cotisation, contrairement aux producteurs d'autres emballages. En outre, une canette se compose d'un couvercle en aluminium qui doit également remplir les conditions de recyclage, et dont les producteurs d'acier n'ont pas la maîtrise. Enfin, un rapport du Comité européen de

normalisation a soulevé les difficultés d'imposer une teneur en contenu recyclé, et particulièrement pour les récipients pour boissons en acier.

A.25.2. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas quelle discrimination subiraient les producteurs d'emballages en acier, qui sont soumis à la même réglementation que les producteurs d'autres emballages. En outre, il résulte du texte de loi que l'origine des matériaux recyclés entrant dans la composition des emballages n'a pas d'influence sur la détermination de la teneur minimale en matériaux recyclés pour bénéficier de l'exonération de la cotisation.

A.25.3. Les parties requérantes répondent que le Conseil des ministres adopte une lecture restreinte du principe d'égalité. Les seuls emballages réutilisables en acier qui pourront dans les faits bénéficier de l'exonération de la cotisation sont des fûts de bière réutilisables, et non des canettes en acier. Or, l'objectif initial des écotaxes visait des emballages achetés par des consommateurs finaux et non des emballages utilisés par des usagers professionnels.

A.26. Le septième moyen étant identique au cinquième moyen dans l'affaire n° 2766, les objections du Conseil des ministres et les observations des parties requérantes dans leur mémoire en réponse sont par conséquent identiques à celles développées pour ce moyen dans l'affaire n° 2766.

A.27.1. Le huitième moyen invoque la même violation que le sixième moyen dans l'affaire n° 2766.

Le moyen insiste en outre sur l'obligation européenne d'embouteillage à la source, qui impliquait jusqu'à ce jour un embouteillage dans des emballages jetables en raison de l'impossibilité d'un système de consigne et des coûts de transport qu'imposerait l'utilisation de bouteilles réutilisables pour les importateurs d'eaux.

Les arguments avancés pour ne pas suivre les griefs que la Commission européenne avait communiqués aux autorités belges à ce sujet doivent être rejetés. D'une part, le « conflit d'intérêt » entre l'objectif communautaire de protection de la santé publique et l'objectif de protection de l'environnement ne peut en aucun cas aboutir à justifier une mesure nationale en lieu et place d'une mesure communautaire. D'autre part, une exonération des seules eaux de source ne constituerait pas une discrimination contraire au droit belge et au droit communautaire car cette différence de traitement serait fondée sur le cadre législatif créé par la réglementation européenne.

Il en résulte *de facto* une entrave discriminatoire au commerce intracommunautaire puisque les producteurs de canettes qui importent en Belgique devront soit payer la cotisation d'emballage vu l'impossibilité technique de déterminer le taux en matériaux recyclés des emballages en acier (A.25), soit appliquer des coûts élevés pour transporter les emballages réutilisables depuis et vers le lieu de fabrication. La Commission européenne a d'ailleurs introduit un recours contre le système instauré par l'Allemagne de réutilisation des bouteilles, quelle que soit la distance à parcourir pour respecter l'obligation d'embouteillage à la source.

A.27.2. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas quelle discrimination subiraient les producteurs étrangers qui, disposant des mêmes « alternatives » que les producteurs belges pour bénéficier de l'exonération de cotisation, devront par conséquent fournir un effort identique pour être exonérés de la cotisation d'emballage.

A.27.3. La requérante répond que les remarques de l'inspecteur des Finances dans le cadre de la loi-programme du 22 décembre 2003 attestent que les producteurs belges ou les producteurs établis relativement près de notre pays sont avantagés par rapport aux autres producteurs étrangers. Or, environ 80 p.c. des boissons sur le marché en canettes en acier sont importées. Elle rappelle les objections soulevées par la Commission européenne et réitère sa critique d'une contrariété flagrante avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative à l'article 90 du Traité CE.

#### *Dans l'affaire n° 2799*

A.28.1. Les parties requérantes développent un moyen unique pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le droit communautaire. L'article 11 entrepris établit une cotisation

d'emballage sur des emballages non réutilisables et exonère ces emballages s'ils sont constitués d'un pourcentage de matières premières recyclées. Il crée de la sorte, sans justification raisonnable, trois différences de traitement, qui ne reposent pas sur un critère objectif, entre les redevables de la cotisation d'emballage et ceux qui en sont exonérés.

A.28.2.1. La première branche du moyen invoque une discrimination entre les producteurs d'emballages de boissons réutilisables et les producteurs d'emballages de boissons recyclables.

L'objectif poursuivi par la législation entreprise de réduire la montagne de déchets via la promotion de la réutilisation n'est pas légitime à la lumière des principes de recherche d'un niveau élevé de protection de l'environnement, des principes de prévention et de précaution, cités à l'article 174 du Traité CE. La faveur accordée à la réutilisation sur le recyclage, sans preuve scientifique qui justifie cette préférence sur le plan environnemental, méconnaît les efforts consentis ces dernières années, notamment par les parties requérantes, pour développer un système de collecte sélective et de recyclage d'emballages de boissons, que la loi belge en matière d'écotaxes voulait promouvoir auparavant. La faveur accordée à la réutilisation méconnaît aussi les directives européennes d'harmonisation relatives aux déchets d'emballage, qui mettent sur pied d'égalité la réutilisation et le recyclage. Une législation nationale qui s'écarterait de ces directives en encourageant la réutilisation ne serait compatible avec le droit européen que si elle vise un niveau élevé de protection de l'environnement et que la réutilisation ne nuit pas à l'environnement.

A.28.2.2. Selon le Conseil des ministres, la prétendue faveur accordée à la réutilisation ne trouve aucun fondement ni dans le texte de loi ni dans les travaux préparatoires : les emballages réutilisables et les emballages au contenu recyclé sont traités de manière identique en ce qui concerne la possibilité de bénéficier de l'exonération de la cotisation. Même si l'on admet que la réutilisation n'est pas meilleure pour l'environnement que le recyclage, on ne voit pas en quoi une disposition qui vise à arrêter la diminution constante des emballages réutilisables serait contraire au droit européen. Les travaux préparatoires traduisent en outre le souci de conformité au droit européen et il a été tenu compte des observations de la Commission européenne.

A.28.2.3. Les parties requérantes répondent que le Conseil des ministres ne démontre pas spécifiquement que l'obligation de notification préalable à la Commission européenne a été satisfaite ni qu'il a été tenu compte des observations formulées par la Commission européenne.

A.28.3.1. La deuxième branche du moyen invoque une discrimination entre les producteurs d'emballages de boissons recyclables, selon que leurs déchets d'emballages recyclés sont utilisés lors de la production d'emballages de boissons ou lors de la production d'autres produits.

L'exonération sur la base du contenu recyclé favorise, sans preuve scientifique de ses avantages environnementaux, un système fermé de recyclage d'emballages sur un système ouvert de recyclage pour d'autres usages, en méconnaissance des principes de recherche d'un niveau élevé de protection de l'environnement, et des principes de prévention et de précaution, cités à l'article 174 du Traité CE. L'objectif de cette exonération n'est pas davantage légitime à la lumière des directives européennes d'harmonisation relatives aux déchets, qui posent le principe d'équivalence entre le recyclage de matériaux aux fins de leur fonction initiale et à d'autres fins, et d'un projet de résolution européenne qui, en raison des risques potentiels pour la santé soulevés par différentes études, précise les spécifications du recyclage du carton destiné à contenir des aliments, et interdit notamment que les cartons de boissons soient recyclés en cartons de boissons.

A.28.3.2. Selon le Conseil des ministres, l'origine des matériaux recyclés n'a pas d'influence sur la détermination de la teneur en matériaux recyclés pour bénéficier de l'exonération de la cotisation. La disposition attaquée ne constitue qu'une mesure fiscale et n'établit pas de normes de produit et encore moins de normes relatives au recyclage.

A.28.3.3. Les parties requérantes répondent que l'objectif affirmé de l'exonération de la cotisation est d'augmenter le recyclage non des déchets en général, mais des déchets d'emballages, pour la production de nouveaux emballages, ce qui témoigne de la volonté d'instaurer un système fermé de recyclage, aux inconvénients multiples.

A.28.4.1. La troisième branche du moyen invoque enfin une discrimination entre les producteurs de cartons de boissons et les producteurs de papier-carton destiné à un autre usage.

Alors que le papier-carton et le carton pour boissons constituent le même matériau soumis à la même norme européenne, les producteurs de cartons pour boissons sont soumis à la cotisation d'emballage alors que le législateur a supprimé l'écotaxe sur le papier-carton en optant pour le recours à des normes de produit, que le législateur pourrait également adopter pour les emballages en papier-carton, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de protection de l'environnement, tout en étant proportionné à l'objectif de protection de la santé publique.

A.28.4.2. Le Conseil des ministres constate que la réglementation entreprise s'applique à tous les emballages de boissons, indépendamment du matériau dont ils sont constitués. Puisque ce n'est pas la nature de l'emballage qui constitue un critère déterminant, mais le fait que l'emballage contienne une boisson, les producteurs d'emballages en carton pour boissons et les producteurs de papier-carton ne constituent pas des catégories comparables au regard du principe d'égalité.

A.28.4.3. Les parties requérantes répondent que le législateur peut instaurer des régimes fiscaux différenciés pour autant que ces différenciations soient compatibles avec le principe d'égalité et que le Conseil des ministres n'a pas démontré quelle différence entre le papier-carton et le papier-carton pour emballages de boissons permettrait de justifier leur différence de régime de taxation.

A.28.5. A titre subsidiaire, les parties requérantes demandent que soit posée une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes.

- B -

### *Quant aux dispositions entreprises*

B.1.1. La loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions (ci-après : loi du 30 décembre 2002) modifie le régime des écotaxes prévu par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (ci-après : loi ordinaire du 16 juillet 1993), notamment le régime des écotaxes frappant les récipients pour boissons.

En effet, la possibilité d'une exonération de l'écotaxe fondée sur un certain pourcentage de recyclage prévue par l'article 373, § 4, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 étant venue à échéance le 31 décembre 2000, l'exigibilité de l'écotaxe frappant les récipients pour boissons risquait, en l'absence de modification du cadre légal, de « pénaliser certains secteurs économiques » et d' « entraîner la mise en faillite d'un nombre considérable de petites et moyennes entreprises » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 6), « notamment parce que l'on n'avait pas établi de distinction entre les différents emballages » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/027, p. 47). Conformément à un accord du Conseil des ministres du 22 décembre 2000, un avis, publié au *Moniteur belge* du

30 décembre 2000, a précisé que les écotaxes sur les récipients pour boissons ne seraient pas perçues tant qu'un nouveau texte législatif ne serait pas entré en vigueur.

La loi du 30 décembre 2002 instaure donc un nouveau régime fiscal des récipients pour boissons, qui prévoit, d'une part, des « écoréductions », prenant la forme d'une réduction des taux d'accises et de la T.V.A. sur les boissons, et, d'autre part, la création d'une « cotisation d'emballage » sur les récipients non réutilisables.

B.1.2. La loi-programme du 8 avril 2003 apporte en son chapitre IX des modifications à la loi du 30 décembre 2002.

B.1.3. Ces deux législations constituent l'objet des recours en annulation.

B.2. La Cour doit déterminer l'étendue des recours en annulation sur la base du contenu des requêtes.

Dès lors que les moyens sont articulés contre les seuls articles 9, 5°, 11 et 31 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions et les articles 119 et 120 de la loi-programme du 8 avril 2003, la Cour limitera son examen aux dispositions précitées.

Toutefois, s'il devait apparaître de l'examen plus approfondi des moyens que seules certaines parties de ces dispositions sont critiquées, l'examen sera, le cas échéant, limité auxdites parties.

B.3.1. L'article 9, 5°, de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions apporte à l'article 369 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat les modifications suivantes :

« 5° le 17°, abrogé par la loi du 14 juillet 1997, est rétabli dans la rédaction suivante :

‘ 17° cotisation d'emballage : cotisation qui frappe les récipients pour boissons à usage unique. ’. »

B.3.2. L'article 11 de la même loi remplace l'article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 par la disposition suivante :

« § 1er. Une cotisation d'emballage est perçue, lors de la mise à la consommation de boissons conditionnées dans des récipients individuels, au taux de 11,6262 EUR par hectolitre de produit contenu dans ces récipients.

§ 2. Les récipients réutilisables ne sont pas soumis à la cotisation d'emballage, moyennant le respect des conditions suivantes :

a) la personne physique ou morale qui met à la consommation des boissons conditionnées dans des récipients individuels fournit la preuve que ces récipients sont réutilisables, c'est-à-dire qu'ils peuvent être remplis au moins sept fois, et que ces récipients sont récupérés via un système de consigne et sont effectivement réutilisés;

b) le montant de la consigne est au minimum de 0,16 euro pour les récipients d'une contenance de plus de 0,5 litre et de 0,08 EUR pour les récipients d'une contenance inférieure ou égale à 0,5 litre;

c) le récipient porte un signe distinctif visible indiquant qu'il est consigné et réutilisable;

§ 3. Sont exonérés de la cotisation d'emballage :

1° les emballages de lait et de produits à base de lait;

2° les emballages de boissons principalement constitués par un des matériaux visés à l'annexe 18;

3° les emballages de boissons constitués, par type de matériau, d'une quantité minimale de matériaux recyclés, dont le pourcentage est fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, confirmé ensuite par la loi.

§ 4. L'exonération visée au paragraphe 3 est octroyée aux conditions ci-après :

a) la personne physique ou morale qui met à la consommation des boissons conditionnées dans des récipients individuels fournit la preuve que ces récipients répondent aux conditions fixées par le Roi;

b) le récipient porte un signe distinctif visible indiquant qu'il est constitué partiellement de matériaux recyclés.

§ 5. Un organisme de contrôle indépendant, agréé par le Ministre de l'Economie, vérifie la teneur en matériaux recyclés des emballages pour boissons sur la base des volumes de matériaux recyclés et de matières premières vierges qui sont utilisées pour produire les récipients pour boissons susceptibles de bénéficier de l'exonération. »

B.3.3. L'article 31 de la même loi insère dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993 un article 401*bis* rédigé comme suit :

« Le Ministre des Finances est chargé d'évaluer annuellement les effets économiques, environnementaux et budgétaires des taux d'accises prévus aux articles 5, 9, 12, 15 et 17 de la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées, ainsi qu' à l'article 1er de la loi du 13 février 1995 relative au régime d'accise des boissons non alcoolisées, des taux de T.V.A. prévus par l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux et du taux de la cotisation d'emballage prévu à l'article 371, § 1er, de la présente loi, abstraction faite de l'incidence des changements de comportement du consommateur que ces taux auront provoqué au cours de l'année.

Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres à confirmer par la loi, le Roi peut adapter les taux visés au premier alinéa. »

B.3.4. L'article 119 de la loi-programme du 8 avril 2003 apporte à l'article 370 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 les modifications suivantes :

« A) le 2° est remplacé comme suit :

‘ Les eaux, y compris les eaux minérales et les eaux gazéifiées, additionnées de sucre ou d'autres édulcorants ou aromatisées, et d'autres boissons non alcooliques visées par la loi du 13 février 1995 relative au régime d'accise des boissons non alcoolisées, ainsi que les bières sans alcool, les vins sans alcool, les produits intermédiaires sans alcool et les nectars de fruits; ’

B) le 9° est supprimé. »

B.3.5. L'article 120 de la même loi-programme modifie l'article 371 de la loi du 16 juillet 1993, modifié par la loi du 30 décembre 2002, comme suit :

« A) le point c) du § 2 et le point b) du § 4 sont supprimés;

B) le point 1° du § 3 est supprimé. »

*Quant à l'entrée en vigueur de l'article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993*

B.4. En vertu de l'article 122 de la loi-programme du 8 avril 2003, publiée au *Moniteur belge* le même jour que la loi du 30 décembre 2002, soit le 17 avril 2003, la loi du

30 décembre 2002 entreprise entre en vigueur le 1er avril 2003, à l'exclusion notamment de l'article 11, en tant qu'il insère un paragraphe 1er dans l'article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, qui est entré en vigueur le 1er juillet 2003.

Un avis de l'Administration des douanes et accises, publié au *Moniteur belge* du 24 juin 2003, a reporté cette entrée en vigueur au 1er janvier 2004, ce que l'article 2 de la loi-programme du 5 août 2003 a confirmé, en dérogeant à l'article 122 de la loi-programme du 8 avril 2003.

Un arrêté ministériel du 2 mars 2004 « relatif au régime fiscal des récipients pour boissons soumis à la cotisation d'emballage et des produits soumis à écotaxe » a enfin reporté cette entrée en vigueur au 1er avril 2004.

Il résulte de ces modifications successives que l'article 371, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, qui pose le principe de la perception d'une cotisation d'emballage sur les emballages de boissons non réutilisables, est entré en vigueur le 1er avril 2004.

*Quant aux modifications des dispositions entreprises par la loi-programme du 22 décembre 2003 et la loi-programme du 9 juillet 2004*

B.5.1. La loi-programme du 22 décembre 2003 modifie en son chapitre 10 les lois modifiées par la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions.

B.5.2. En ce qui concerne les dispositions entreprises, l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003 apporte à l'article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, remplacé par l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 et modifié par l'article 120 de la loi-programme du 8 avril 2003, les modifications suivantes :

- « a) au § 1er, le mot ' 11,6262 EUR ' est remplacé par le mot ' 9,8537 EUR ';
- b) au § 3, le point 3° est supprimé;
- c) le § 4 est supprimé;

d) le § 5 est supprimé. »

B.5.3. En vertu de l'article 370 de la même loi-programme, cet article 358 de la loi-programme entre en vigueur le 1er avril 2004.

B.6.1. En supprimant l'article 371, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, la loi-programme du 22 décembre 2003 abandonne la possibilité d'exonération de la cotisation d'emballage pour les emballages constitués d'un certain pourcentage de matériaux recyclés, « à la suite du courrier adressé aux autorités belges par les autorités de la Commission européenne en ce qui concerne les doutes que ces dernières nourrissent au sujet du fait que cette exonération constituerait une aide d'Etat telle que prévue par les articles 87 et 88 du Traité CE » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/016, p. 13).

B.6.2. L'article 359 de cette même loi-programme réintroduit cependant la possibilité pour le Roi de prévoir cette exonération fondée sur un pourcentage de matériaux recyclés, « mais en l'entourant d'un certain nombre de précautions destinées à ne pas mettre en œuvre cette exonération avec des problèmes potentiels à résoudre dans l'avenir » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/016, p. 13).

B.6.3. L'article 359 de cette loi-programme insère en effet dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993 un article 371*bis* rédigé comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, prévoir qu'une exonération de la cotisation d'emballage peut être accordée pour les emballages de boissons à usage unique, constitués d'une quantité de matière recyclées dont il fixe le pourcentage minimal ainsi que les conditions d'obtention de l'exonération.

Toutefois, cette exonération ne peut être mise en œuvre qu'après en avoir obtenu l'autorisation des autorités de la Commission européenne, compétentes dans cette matière, relativement aux dispositions inhérentes aux aides d'Etat, sans préjudice des dispositions existant en matière de santé publique.

Les mesures prises par le Roi seront ensuite confirmées par la loi. »

B.7.1. L'article 25 de la loi-programme du 9 juillet 2004 remplace l'article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, inséré par la loi du 30 décembre 2002 et modifié par les lois-programmes du 8 avril 2003 et du 22 décembre 2003, par la disposition suivante :

« § 1er. Une cotisation d'emballage est due :

1° lors de la mise à la consommation en matière d'accise des boissons visées à l'article 370, conditionnées dans des récipients individuels;

2° lors de la mise sur le marché belge des boissons susvisées conditionnées en récipients individuels lorsque ce conditionnement a lieu postérieurement à la mise à la consommation en matière d'accise de ces boissons.

Cette cotisation s'élève à 9,8537 EUR par hectolitre de produit contenu dans ces récipients.

§ 2. Les récipients individuels réutilisables sont exonérés de la cotisation d'emballage moyennant le respect des conditions suivantes :

a) la personne physique ou morale qui met à la consommation des boissons conditionnées dans des récipients individuels fournit la preuve que ces récipients sont réutilisables, c'est-à-dire qu'ils peuvent être remplis au moins sept fois, et que ces récipients sont récupérés via un système de consigne et sont effectivement réutilisés;

b) le montant de la consigne est au minimum de 0,16 EUR pour les récipients d'une contenance de plus de 0,5 litre et de 0,08 EUR pour ceux d'une contenance inférieure ou égale à 0,5 litre.

§ 3. Par dérogation au § 1er, les récipients individuels de boissons principalement constitués par un des matériaux visé à l'annexe 18 ne sont pas soumis à la cotisation d'emballage. »

B.7.2. Ce nouveau texte « fixe le moment de l'exigibilité de la cotisation d'emballage ainsi que son fait générateur » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-1138/001, p. 18), en précisant une nouvelle définition de ce fait générateur afin de tenir compte du mode de conditionnement dans lequel se trouve la boisson, de telle sorte que la mise à la consommation en matière de cotisation d'emballage corresponde à la mise en emballage définitif.

#### *Quant à la recevabilité*

B.8.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2746 sont respectivement une société productrice d'eau minérale en Belgique et distributrice d'eau minérale produite en dehors de la Belgique, et une société distributrice d'eau minérale dans le Benelux.

B.8.2. La partie requérante dans l'affaire n° 2766 est une société importatrice en Belgique de diverses boissons d'autres pays, notamment de la bière mexicaine en emballage individuel.

B.8.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2794, sociétés de droit néerlandais, de droit anglais et de droit français, sont respectivement producteurs d'acier, producteurs d'emballages pour boissons en acier (canettes en acier) et remplisseurs de boissons en emballages en acier.

B.8.4. La première partie requérante dans l'affaire n° 2799 est une a.s.b.l. de producteurs de cartons de boissons dont sont membres directs ou indirects les quatre autres parties requérantes, sociétés de droit belge et de droit néerlandais productrices de cartons de boissons.

B.9.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.9.2. En leurs qualités de sociétés productrices ou distributrices de boissons ou d'emballages pour boissons, conformément à leur objet social, les parties requérantes risquent d'être affectées directement et défavorablement dans leurs activités par des dispositions qui instaurent une cotisation sur les emballages de boissons.

Elles justifient dès lors de l'intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions qui instaurent cette cotisation, ainsi que, corrélativement, des dispositions qui établissent les conditions d'exonération de cette cotisation.

B.9.3. Par ailleurs, pour permettre, entre autres, à la Cour de vérifier si la décision d'introduire le recours a été prise par l'organe compétent de la personne morale, le législateur oblige toute personne morale qui introduit un recours ou qui intervient dans une cause à produire, à la première demande, la preuve de la décision d'intenter ou de poursuivre le recours ou d'intervenir et, lorsque ses statuts doivent faire l'objet d'une publication aux annexes du *Moniteur belge*, une copie de cette publication.

Il ressort des pièces jointes en annexe des requêtes qu'il est satisfait à ces conditions de recevabilité relatives à la capacité d'ester en justice.

B.10.1. Dans leurs mémoires en réponse, les parties requérantes estiment qu'elles conservent leur intérêt au recours, ce que le Conseil des ministres conteste dans son mémoire en réplique, malgré les modifications apportées aux dispositions entreprises par la loi-programme du 22 décembre 2003, et plus particulièrement la suppression, par l'article 358 de cette loi-programme, à dater du 1er avril 2004, d'une des possibilités de bénéficier d'une exonération de la cotisation d'emballage, à savoir l'utilisation d'emballages contenant une quantité minimale en matériaux recyclés, prévue par l'article 371, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, inséré par l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise.

B.10.2. Bien qu'il soit entré en vigueur le 1er avril 2003 et qu'il ait pu fonder des arrêtés d'exécution - arrêtés qui ont été abrogés par l'article 372 de la loi-programme du 22 décembre 2003 -, l'article 371, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, disposition qui prévoit une possibilité d'exonération de la cotisation d'emballage, n'a pu, en l'absence d'entrée en vigueur de l'article 371, § 1er, de la même loi, qui pose le principe même de la perception d'une cotisation d'emballage, donner lieu à une application concrète aux particuliers.

Il s'ensuit que les parties requérantes sont sans intérêt à l'annulation de cette disposition pour la période antérieure au 1er avril 2004, date de l'entrée en vigueur de l'article 371, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

B.10.3. Pour la période postérieure au 1er avril 2004 toutefois, si l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003 était annulé, la disposition qu'il supprime serait à nouveau en vigueur et susceptible de produire des effets juridiques pour les particuliers en raison de l'entrée en vigueur de l'article 371, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

B.10.4. S'il est certes exact que les critiques des parties requérantes concernant la condition d'exonération liée à l'usage d'une quantité minimale de matériaux recyclés n'ont donc pas totalement perdu leur objet en raison de l'insertion d'un article 371*bis* dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993 par l'article 359 de la loi-programme du 22 décembre 2003, la Cour observe toutefois qu'aucune des dispositions de la loi-programme du 22 décembre 2003

qui modifient la loi du 30 décembre 2002 entreprise n'ont fait l'objet d'un recours en annulation de la part des parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 2766, 2794 et 2799 et que le délai légal de recours en annulation contre la loi-programme du 22 décembre 2003, publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2003, a expiré le 30 juin 2004.

Il en résulte qu'à dater du 1er avril 2004, les recours dans les affaires n<sup>os</sup> 2766, 2794 et 2799, en ce qu'ils sont dirigés contre l'article 371, § 3, 3<sup>o</sup>, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, inséré par l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise et supprimé par l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003, sont définitivement devenus sans objet.

B.10.5. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 2746 ont par contre introduit un recours, inscrit sous le numéro de rôle 3042, contre les articles 356, 358, 359 et 361 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

Le recours actuel dans l'affaire n<sup>o</sup> 2746, en ce qu'il est dirigé contre l'article 371, § 3, 3<sup>o</sup>, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, inséré par l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise et supprimé par l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003, ne deviendra par conséquent définitivement sans objet que si le recours dans l'affaire n<sup>o</sup> 3042 dirigé contre l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003 est rejeté.

L'examen de cette partie de l'actuel recours ne devra dès lors être poursuivi que si le recours dans l'affaire n<sup>o</sup> 3042 introduit contre l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003 est déclaré fondé; en cas de rejet, cette partie du recours actuel sera rayée du rôle de la Cour.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 2746 conservent dès lors leur intérêt à l'annulation de l'article 371, § 3, 3<sup>o</sup>, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, introduit par l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002, pour autant que le recours dans l'affaire n<sup>o</sup> 3042 soit déclaré fondé par la Cour.

B.11. En ce qui concerne les dispositions entreprises, la loi-programme du 9 juillet 2004 remplace, à dater du dixième jour suivant sa publication au *Moniteur belge* du 15 juillet 2004,

le texte de l'article 371, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, entré en vigueur le 1er avril 2004. Cette modification est sans incidence sur l'examen des actuels recours, les parties requérantes conservant leur intérêt à l'annulation des textes entrepris depuis leur entrée en vigueur jusqu'à leur suppression.

*Quant au fond*

B.12. L'examen de la conformité d'une disposition entreprise aux règles de compétence doit précéder l'examen de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et avec les articles 170, 172 et 191 de celle-ci.

*En ce qui concerne les règles répartitrices de compétences*

B.13. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 2766 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 2794 allèguent de manière identique la violation des articles 39 et 170, § 2, de la Constitution, de l'article 6, § 1er, II, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que du principe de proportionnalité inféré des règles qui déterminent les compétences de l'Etat, des communautés et des régions.

En établissant une cotisation d'emballage qui poursuit un objectif environnemental, le législateur fédéral porterait atteinte à la compétence régionale en matière d'environnement et de politique des déchets, en méconnaissance du principe de proportionnalité selon lequel les effets non fiscaux de l'impôt ne peuvent rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de compétences par une autre autorité.

B.14.1. En tant que mesure fiscale, la cotisation d'emballage 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.14.2. La cotisation d'emballage frappe les récipients pour boissons à usage unique lors de leur mise à la consommation.

La cotisation d'emballage n'apparaît pas comme la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit du redevable, considéré individuellement; elle n'est donc pas une redevance, mais un impôt.

B.14.3. Cet impôt est prélevé par l'Etat sur la base de la compétence fiscale propre qui lui est attribuée par l'article 170, § 1er, de la Constitution.

A l'instar de l'écotaxe conçue comme « toute taxe d'un montant suffisant pour réduire significativement l'utilisation ou la consommation de produits générateurs de nuisances écologiques » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 8), la cotisation d'emballage poursuit un objectif environnemental « qui est de favoriser les emballages réutilisables dans le but de réduire la production de déchets » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 18), en diminuant l'écart de prix entre les emballages auxquels elle s'applique et d'autres emballages jugés moins nuisibles à l'environnement, qui bénéficient - ou peuvent bénéficier - d'une exonération de cette cotisation, afin de rendre ces derniers plus attractifs pour le consommateur.

Il ressort ainsi des travaux préparatoires des dispositions entreprises que l'objectif du législateur fédéral a été de modifier les comportements des producteurs et des consommateurs en faveur de la réutilisation des emballages 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.

B.14.4. Si chaque région devait instaurer séparément des taxes dont le but est d'encourager la mise sur le marché de produits jugés moins nuisibles à l'environnement, il pourrait en résulter que les conditions auxquelles ces produits peuvent être commercialisés diffèrent suivant la région. 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 de prélèvements sur les produits qui poursuivent un objectif environnemental justifie que le législateur fédéral use de sa compétence fiscale.

B.14.5. Les écotaxes ont d'ailleurs été rétablies dans leur statut de prélèvements exclusivement fédéraux, puisqu'en vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions » qui modifie l'article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les écotaxes ne sont plus considérées comme des impôts régionaux, comme cela résultait de l'article 128 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Cette attribution de compétence exclusive au législateur fédéral a été jugée « indiquée dans cette catégorie d'impôt extrêmement mobile par excellence » et permet d'éviter ainsi une « migration fiscale indésirable » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1183/001, p. 16).

La même considération peut être émise pour la cotisation d'emballage, impôt dont la finalité est comparable à l'écotaxe, qu'elle remplace par ailleurs à l'égard des récipients pour boissons à usage unique.

B.14.6. 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.

Le fait que l'instauration d'une taxe et d'une exonération de celle-ci puisse avoir pour conséquence qu'une modification se produise dans le comportement d'un contribuable est un effet secondaire possible de toute taxe ou de toute augmentation ou réduction fiscale.

Il relève en outre de la nature même de la cotisation d'emballage, couplée au régime dit d'« écoréductions » qui l'accompagne, d'influencer le comportement des consommateurs à l'aune d'options du législateur en matière d'environnement et de déchets. L'incidence des mesures attaquées sur la politique en matière d'environnement et de déchets s'identifie donc à leur *ratio legis*.

Le choix du législateur fédéral de favoriser certaines formes d'emballages de boissons, notamment les emballages réutilisables, par le biais de mesures fiscales, n'empêche pas les régions de poursuivre leur politique en matière d'environnement et de déchets par d'autres moyens. Il n'apparaît par ailleurs pas que l'option politique du législateur fédéral contrarie celle des régions. Les efforts qu'elles déploient pour aboutir à un haut niveau de valorisation d'emballages non réutilisables semblent, non pas contradictoires, mais plutôt complémentaires par rapport à l'option politique fédérale consistant à encourager la réutilisation.

Il n'apparaît dès lors pas que les mesures attaquées affectent la compétence des régions de manière disproportionnée.

B.14.7. Le moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne la possibilité pour le Roi d'adapter les taux d'accises, de la T.V.A. et de la cotisation d'emballage*

B.15.1. L'article 401bis de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, inséré par l'article 31 de la loi du 30 décembre 2002 entreprise, prévoit en son alinéa 1er une évaluation annuelle par le ministre des Finances des effets économiques, environnementaux et budgétaires des taux

d'accises, de la T.V.A. et de la cotisation d'emballage et, en son alinéa 2, autorise le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres à confirmer par la loi, à adapter ces taux.

B.15.2. Le premier moyen dans l'affaire n° 2746 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les principes de sécurité juridique et de prévisibilité de l'impôt.

En permettant une adaptation des taux d'impôt par le Roi, la disposition entreprise ferait primer sur l'objectif environnemental des motifs liés à la stabilité budgétaire et soumettrait les producteurs de boissons à un régime fiscal incertain, puisqu'il dépend de l'attitude des autres producteurs.

B.15.3. Le troisième moyen dans l'affaire n° 2746, pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172, combinés ou non avec l'article 105, de la Constitution et, dans la mesure où ils ne sont pas devenus sans objet, le premier moyen dans l'affaire n° 2766 et le premier moyen dans l'affaire n° 2794, pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution et de l'égalité entre contribuables contenue aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, critiquent cette délégation au Roi du pouvoir de modifier une matière que la Constitution réserve à la loi.

La mesure entreprise créerait de la sorte une différence de traitement entre les contribuables qui bénéficient de la garantie de légalité de l'impôt et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle : les conditions permettant d'admettre une délégation au Roi, par le biais de lois dites « de pouvoirs spéciaux », de l'exercice de la fonction législative dans des matières réservées à la loi par la Constitution ne seraient en effet pas remplies en l'espèce.

B.16.1. En réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la décision d'établir une imposition et la fixation des éléments essentiels de celle-ci, l'article 170 de la Constitution constitue une garantie essentielle qui ne peut, en principe, être retirée à certains citoyens sans justification.

Depuis la loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Cour est compétente pour contrôler le respect du principe de légalité de

l'impôt garanti par l'article 170 de la Constitution, sans qu'il soit besoin de le combiner avec le principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

B.16.2. Comme il a été relevé en B.14.2, la cotisation d'emballage est un impôt, qui doit bénéficier des garanties de l'article 170 de la Constitution.

Le montant de l'impôt constitue un élément essentiel d'une imposition.

En autorisant le Roi à adapter les taux d'accises, de la T.V.A. et de la cotisation d'emballage, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres à confirmer par une loi, la disposition entreprise délègue au pouvoir exécutif le pouvoir de déterminer un élément essentiel de l'impôt.

B.16.3. Puisque la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Toutefois, lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas de réaliser un objectif d'intérêt général, il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation, et qu'en l'absence de confirmation, les arrêtés adoptés soient privés d'effets.

B.16.4. Afin d'éviter des « influences négatives sur les finances publiques fédérales » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 28), la disposition entreprise permet une adaptation par le Roi des taux d'accises, de la T.V.A. et de la cotisation d'emballage « au cas où le ministre des Finances constaterait que le budget des voies et moyens souffre des nouveaux taux pratiqués » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 33).

S'il est certes exact que l'objectif de stabilité budgétaire poursuivi par cette disposition impose une certaine promptitude pour l'adaptation de ces taux, les seules différences existant entre les procédures d'adoption des normes législatives et des normes réglementaires ne suffisent pas à justifier une délégation au pouvoir exécutif d'une matière que la Constitution réserve à la loi. En outre, cette habilitation est conférée sans limitation temporelle, sans indication de circonstances exceptionnelles qui nécessiteraient l'exercice de cette compétence par le Roi et sans qu'un délai soit prévu pour la confirmation législative, de telle sorte que des arrêtés éventuellement non confirmés pourraient continuer de sortir leurs effets en l'absence de confirmation.

B.16.5. Les moyens, en tant qu'ils invoquent la violation de l'article 170 de la Constitution, sont fondés.

Dans l'article 401*bis* de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 inséré par l'article 31 de la loi du 30 décembre 2002, doit par conséquent être annulé l'alinéa 2 ainsi libellé :

« Par arrêté délibéré en Conseil des ministres à confirmer par la loi, le Roi peut adapter les taux visés au premier alinéa ».

B.16.6. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs, puisqu'ils ne pourraient conduire à une annulation plus étendue.

*En ce qui concerne le champ d'application de la cotisation d'emballage*

B.17.1. Le sixième moyen dans l'affaire n° 2746, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, et le troisième moyen dans l'affaire n° 2766 et le quatrième moyen dans l'affaire n° 2794, pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, critiquent le prélèvement d'une cotisation d'emballage sur les seuls récipients pour boissons à usage unique.

En établissant une cotisation d'emballage qui frappe uniquement les récipients pour boissons, sans viser les récipients contenant d'autres produits, les articles 9, 5°, et 11 de la loi

du 30 décembre 2002 entreprise traiteraient de manière discriminatoire les emballages de boissons et les autres emballages, qui, au regard de l'objectif environnemental poursuivi par le législateur, seraient dans une situation essentiellement comparable.

B.17.2. 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.

Il est de la nature même d'une imposition de traiter de manière différente les contribuables auxquels elle s'applique des autres contribuables.

Quand elle tend en outre à modifier les habitudes de consommation en vue de protéger l'environnement, une imposition a nécessairement pour conséquence de traiter différemment des autres les produits dont le législateur veut diminuer l'utilisation.

Le fait de ne pas soumettre à la cotisation d'emballage d'autres produits dont la composition serait comparable à celle des récipients soumis à la cotisation relève de l'appréciation du législateur.

Le législateur violerait cependant le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination si, en déterminant les personnes qui sont redevables de la cotisation d'emballage et celles qui y échappent ou en soumettant les redevables à des régimes différents, il établissait des distinctions arbitraires ou déraisonnables.

B.17.3. En imposant une cotisation d'emballage sur les seuls emballages de boissons, la législation entreprise établit une différence de traitement qui repose sur un critère objectif, à savoir le contenu de l'emballage.

Ce critère pouvait paraître pertinent au législateur compte tenu de la diminution des droits d'accises sur les boissons que l'instauration de la cotisation d'emballage avait pour but de compenser afin de « s'inscrire dans un système de neutralité budgétaire » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/008, p. 5*)

Si certes, les droits d'accises sur les boissons alcoolisées ont été rétablis par la loi-programme du 22 décembre 2003 à leur niveau antérieur à l'instauration de la cotisation d'emballage, afin de préserver la neutralité budgétaire, cette considération ne peut avoir pour effet de faire perdre toute justification à la cotisation frappant les emballages de boissons, compte tenu de la masse considérable de déchets engendrés par la consommation particulièrement importante de cette catégorie déterminée d'emballages et que le législateur voulait réduire.

B.17.4. En outre, quand le législateur a soumis les récipients pour boissons à l'écotaxe, ce choix s'expliquait par le fait qu'une partie importante de ces récipients sont, plus que ceux d'autres produits, réutilisables (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 80).

La limitation aux seuls récipients pour boissons du champ d'application de la cotisation d'emballage, qui remplace l'écotaxe frappant les récipients pour boissons, peut dès lors se justifier pour une raison identique, particulièrement au regard de l'exonération des emballages réutilisables et de l'objectif environnemental poursuivi par le législateur de réduire la production de déchets.

B.17.5. Les moyens ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne l'exclusion du lait et des produits à base de lait*

B.18.1. En vertu de l'article 119, b), de la loi-programme du 8 avril 2003, le lait et les produits à base de lait ne sont plus considérés comme des « boissons » entrant dans le champ d'application de la loi ordinaire du 16 juillet 1993. L'article 120, b), de la loi-programme du 8 avril 2003 supprime en conséquence l'exonération de la cotisation d'emballage pour les emballages de lait et de produits à base de lait.

B.18.2. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 2746, pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, et le troisième moyen dans l'affaire n° 2794, pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, allèguent que l'exclusion du lait et des produits à base de lait du champ d'application de la cotisation

d'emballage établit une différence de traitement au détriment des autres boissons, soumises à la cotisation d'emballage, en méconnaissance du droit à la protection de la santé.

B.19.1. Le choix des produits soumis à la cotisation d'emballage et la détermination des redevables qui y échappent relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur.

La Cour ne pourrait censurer ce choix que si le législateur établissait à cette occasion une distinction arbitraire ou déraisonnable.

B.19.2. La nature particulière du lait et des produits à base de lait a toujours justifié un traitement distinct en ce qui concerne les prélèvements qui poursuivent un objectif environnemental.

Ainsi, la perception d'une écotaxe sur le lait aurait posé des problèmes aux consommateurs étant donné que le substitut (le lait en bouteille consignée) était à ce moment quasi inexistant sur le marché (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, p. 110).

Avant sa suppression par la loi-programme du 8 avril 2003, l'article 371, § 3, 1°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, inséré par la loi du 30 décembre 2002 entreprise, exonérait de la cotisation d'emballage les emballages de lait et de produits à base de lait. Cette exonération totale a été justifiée « pour une raison de protection de la santé publique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 26), ainsi que, d'une part, compte tenu du fait que le lait est un aliment indispensable et, d'autre part, en raison de l'impossibilité de pratiquer l'écoréduction sur ces produits vu qu'ils « ne sont actuellement pas soumis à accises et sont frappés d'une T.V.A. de 6 % » (*ibid.*, p. 27).

La loi-programme du 8 avril 2003 poursuit cette logique en remplaçant l'exonération de la cotisation d'emballage par une exclusion du champ d'application de la cotisation puisqu'elle supprime le lait et les produits à base de lait de la liste des « boissons » au sens de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, de telle sorte que « toute référence à ces produits devait donc disparaître des possibilités d'exonération, étant entendu qu'ils n'étaient donc pas soumis à la cotisation d'emballage » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2343/007, pp. 7-8).

B.19.3. Les considérations mentionnées au B.19.2, qui ont amené le législateur à exonérer les emballages de lait et de produits laitiers de la cotisation d'emballage, sont de nature à justifier raisonnablement ce choix.

B.19.4. Les moyens ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne la distinction entre les producteurs de cartons de boissons et les producteurs de papier-carton destiné à un autre usage*

B.20. La troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 2799, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, invoque une discrimination entre les producteurs de cartons de boissons, soumis à la cotisation d'emballage, et les producteurs de papier-carton destiné à un autre usage, qui seraient soumis quant à eux à des accords sectoriels destinés à stimuler l'utilisation de papier recyclé.

B.21.1. Il appartient au législateur d'apprécier quel est l'instrument le plus approprié pour atteindre les objectifs en matière de protection de l'environnement. Il a pu conclure de l'expérience acquise avec la réglementation instaurée par la loi du 16 juillet 1993 et qui a été modifiée par la loi du 10 novembre 1997 qu'une écotaxe sur le papier et le carton ne constituait pas l'instrument le plus approprié pour inciter au recyclage des vieux papiers et du carton et que le recours à d'autres instruments, tels que les accords sectoriels visés à l'article 6 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, semblait adéquat.

La différence de traitement qui en découle entre les producteurs de cartons pour boissons et les producteurs de papier et de carton repose sur un critère objectif. Non seulement les cartons pour boissons sont constitués de différents matériaux (outre le carton, ils contiennent également du polyéthylène, de l'aluminium et du polypropylène), mais le marché des cartons pour boissons a également d'autres caractéristiques que celui du papier et du carton, lesquels sont utilisés dans des applications fort diverses, rendant particulièrement difficile une mesure uniforme.

Le choix du législateur de soumettre les emballages non réutilisables pour boissons à la cotisation d'emballage et d'abroger l'écotaxe sur le papier et le carton ne peut pas être considéré comme dépourvu de justification.

B.21.2. Le moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les conditions d'exonération de la cotisation d'emballage*

B.22.1. Comme il a été indiqué en B.10.4, les recours dans les affaires n<sup>os</sup> 2766, 2794 et 2799 sont partiellement devenus sans objet, en raison de la modification de la loi du 30 décembre 2002 entreprise par la loi-programme du 22 décembre 2003, qui supprime notamment la condition d'exonération de la cotisation d'emballage liée à l'utilisation d'une quantité minimale de matériaux recyclés.

Pour cette raison, le cinquième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 2766, les sixième et septième moyens dans l'affaire n<sup>o</sup> 2794 et la deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n<sup>o</sup> 2799 sont devenus sans objet.

En outre, le premier moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 2766 et le premier moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 2794 sont devenus sans objet dans la mesure où ils contiennent des critiques dirigées contre la condition d'exonération de la cotisation d'emballage liée à l'utilisation d'une quantité minimale de matériaux recyclés.

La Cour limitera l'examen de ces moyens en conséquence.

B.22.2. Par ailleurs, l'examen des deuxième et quatrième moyens, ainsi que des septième, huitième, neuvième et dixième moyens dans l'affaire n<sup>o</sup> 2746, dans la mesure où ils portent sur l'exonération de la cotisation d'emballage sur la base d'une quantité minimale en matériaux recyclés, sera suspendu dans l'attente de l'arrêt dans l'affaire n<sup>o</sup> 3042, comme il a été indiqué en B.10.5.

La Cour limitera l'examen de ces moyens en conséquence.

*Quant au respect du principe d'égalité combiné avec des principes de droit interne*

B.23.1. Le septième moyen dans l'affaire n° 2746 - que la Cour examine dans la mesure indiquée au B.22.2 - est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes de bonne gestion, de l'utilisation prudente et rationnelle des ressources environnementales (ou principe de parcimonie), de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, de proportionnalité et de précaution.

En favorisant la réutilisation des emballages, sans aucune évaluation préalable des coûts et des avantages environnementaux de la technique qu'il veut encourager, le législateur aurait adopté un régime d'exonération de la cotisation d'emballage qui serait disproportionné à l'objectif affiché de protection de l'environnement, car il n'est pas prouvé que la réutilisation présente un bénéfice environnemental.

B.23.2. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 2766 et le cinquième moyen dans l'affaire n° 2794, pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, et la première branche du moyen unique dans l'affaire n° 2799, allèguent une discrimination entre les producteurs d'emballages de boissons réutilisables et les producteurs d'emballages de boissons recyclables.

La préférence accordée à la réutilisation sur le recyclage, sans preuve scientifique qui justifie cette faveur sur le plan environnemental, manquerait de toute proportionnalité et méconnaîtrait, d'une part, les efforts consentis ces dernières années, notamment par les parties requérantes, pour développer un système de collecte sélective et de recyclage d'emballages de boissons, que la loi en matière d'écotaxes voulait promouvoir auparavant et, d'autre part, les directives européennes d'harmonisation relatives aux déchets d'emballages, qui mettent sur pied d'égalité la réutilisation et le recyclage.

B.24.1. Le régime des écotaxes établissait initialement une différence de traitement entre les emballages réutilisables et les emballages recyclables, le législateur étant parti du principe que la réutilisation est préférable au recyclage.

Selon le législateur, l'instauration en 1993 de certaines écotaxes ne pouvait être dissociée de l'usage de la consigne, qui poursuivait deux objectifs : 1° mettre en œuvre 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) (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 75).

En vertu de l'ancien article 372 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, les emballages réutilisables pour boissons bénéficiaient, sous certaines conditions, d'une exonération de l'écotaxe lorsque le récipient pour boissons était soumis à un système de consigne en vue de le réutiliser.

Ce traitement plus favorable dont bénéficiaient initialement les emballages réutilisables par rapport aux emballages recyclables a cependant été étendu à ces derniers par une loi du 7 mars 1996. C'était à titre transitoire que l'article 373, § 4, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, inséré par la loi précitée, permettait une exonération de l'écotaxe lorsqu'un taux de recyclage par matériaux utilisés était atteint. Il n'était toutefois pas fait de distinction à cet égard selon que les matériaux recyclés obtenus étaient utilisés en vue de la fabrication de récipients pour boissons ou la fabrication d'autres produits.

B.24.2. La loi attaquée exonère les emballages réutilisables de la cotisation d'emballage, à condition de respecter les conditions fixées dans la loi. La cotisation d'emballage frappe par contre les emballages de boissons non réutilisables. Une possibilité d'exonération pour les emballages composés d'une quantité minimale de matériaux recyclés était toutefois prévue. Cette possibilité d'exonération était prévue avant sa suppression par la loi-programme du 22 décembre 2003, dans l'article 373, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, tel qu'il a été inséré par la loi du 30 décembre 2002, et a été réintroduite par l'article 359 de la même loi-programme, en confiant au Roi la mise en œuvre de cette exonération, après autorisation des autorités européennes.

Cette possibilité d'extension de l'exonération de la cotisation - dont les modalités ont varié depuis la loi-programme du 22 décembre 2003 - tend, selon les travaux préparatoires, à ne pas soumettre à la cotisation d'emballage « les opérateurs économiques qui auront fait l'effort d'utiliser les emballages constitués partiellement de matériaux recyclés » afin de

« continuer et d'amplifier les systèmes mis en place pour le tri, la récupération et le recyclage des déchets d'emballages depuis plusieurs années, ce recyclage permettant d'obtenir de la matière première secondaire nécessaire à la fabrication des nouveaux récipients » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 27).

B.24.3. Il apparaît par ailleurs des travaux préparatoires de la législation entreprise que cette possibilité d'exonération a été adoptée en raison de la fin de la période transitoire au cours de laquelle les emballages recyclables pouvaient obtenir une exonération de l'écotaxe et en vue d'éviter de « pénaliser certains secteurs économiques » et d'« entraîner la mise en faillite d'un nombre considérable de petites et moyennes entreprises » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 6).

B.24.4. Il ressort des travaux préparatoires de la loi-programme du 22 décembre 2003 que si la possibilité d'exonération pour les emballages recyclables n'est désormais plus fixée dans la loi, mais déléguée au Roi, en vertu de l'article 359 de ladite loi-programme - disposition qui n'est pas soumise à l'examen de la Cour dans le cadre des actuels recours -, c'était pour « répondre positivement à un courrier de la Commission européenne qui signale aux autorités belges que les éléments dont elle dispose lui font penser à une aide d'Etat » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/016, p. 13), en « entourant d'un certain nombre de précautions » la mise en œuvre de cette exonération (*ibid.*).

B.24.5. La différence de traitement entre les récipients pour boissons réutilisables et non réutilisables n'est pas sans justification raisonnable. Le législateur a raisonnablement pu estimer que les emballages réutilisables qui sont soumis à un système de consignes offrent davantage de garanties, dans le domaine de la prévention de l'apparition de déchets, que les emballages non réutilisables, dès lors que le risque qu'ils pourraient être éliminés de manière injustifiée ou aboutir dans les déchets ménagers est, dans de nombreux cas, plus petit par

comparaison avec les emballages non réutilisables, dès lors que les consommateurs sont incités par la consigne à restituer les emballages après leur utilisation et que les producteurs sont tenus de remplir au moins sept fois les emballages réutilisables.

B.24.6. Il est vrai que diverses études citées par les parties requérantes révèlent que le recours à des emballages non réutilisables, en supposant qu'ils puissent en grande partie être collectés de manière sélective et recyclés, pourrait aboutir à un résultat équivalent en matière de limitation de la production de déchets résiduels et que, en fonction des hypothèses examinées, le bilan global en matière d'environnement, pour lequel il est tenu compte de tous les effets sur l'environnement pendant toute la durée de vie du récipient pour boissons, pourrait se révéler positif pour certains emballages non réutilisables, à certaines conditions rigoureuses.

Dès lors que ce résultat ne peut être atteint qu'à des conditions à préciser, qui, de par leur nature, diffèrent de celles applicables aux emballages réutilisables, il appartient au législateur, compte tenu des données scientifiques disponibles à cet égard, de déterminer à quelles conditions les emballages non réutilisables entrent en ligne de compte pour une exonération de la cotisation d'emballage.

B.24.7. Dès lors que l'article 371, § 3, 3<sup>o</sup>, a été abrogé, la Cour, pour les motifs indiqués au B.10.5, ne peut actuellement examiner si le législateur, en déterminant les conditions auxquelles les emballages non réutilisables entrent en ligne de compte pour une exonération de la cotisation d'emballage, a respecté le principe d'égalité et de non-discrimination.

*Quant au respect du principe d'égalité combiné avec des dispositions de droit européen*

B.25.1. Le huitième moyen dans l'affaire n° 2746 – que la Cour examine dans la mesure indiquée au B.22.2 – est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 28 et 30 du Traité CE.

L'exonération de la cotisation d'emballage dont bénéficient les emballages réutilisables constituerait une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative entravant la libre

circulation des marchandises reconnue par le droit communautaire, en traitant de manière discriminatoire les importateurs d'eau minérale en Belgique par rapport aux producteurs d'eau établis en Belgique, puisque le législateur imposerait un conditionnement spécifique des eaux à destination de la Belgique.

B.25.2. Le neuvième moyen dans l'affaire n° 2746 – que la Cour examine dans la mesure indiquée au B.22.2 - est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec la directive 80/777/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative au rapprochement des législations dans les Etats membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, la directive 89/109/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

L'exonération de la cotisation d'emballage dont bénéficient les emballages réutilisables méconnaîtrait les obligations qui s'imposent en vertu des dispositions - inconditionnelles et suffisamment précises et, partant, d'effet direct - des directives d'harmonisation précitées, et notamment l'obligation d'embouteillage à la source. Par ailleurs, le législateur ne pouvait favoriser la seule méthode de réutilisation puisque la directive 94/62/CE privilégie tant la réutilisation que le recyclage.

B.25.3. Le dixième moyen dans l'affaire n° 2746 - que la Cour examine dans la mesure indiquée au B.22.2 - est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 90 du Traité CE.

L'exonération de la cotisation d'emballage dont bénéficient les emballages réutilisables méconnaîtrait l'article 90, premier alinéa, du Traité CE qui interdit toute imposition intérieure qui favoriserait de manière discriminatoire les produits nationaux par rapport aux produits importés similaires, car la réutilisation des bouteilles imposera des coûts de transport considérables pour les importateurs, en raison de l'obligation légale d'embouteillage à la source. Cette exonération méconnaîtrait également l'article 90, deuxième alinéa, du Traité CE qui interdit également toute discrimination entre des produits importés et d'autres productions nationales. A cet égard, les eaux minérales importées seraient traitées de manière

discriminatoire par rapport aux autres produits nationaux substituables avec lesquels elles entrent en concurrence.

B.25.4. Dans la mesure où ils ne sont pas devenus sans objet, le sixième moyen dans l'affaire n° 2766 et le huitième moyen dans l'affaire n° 2794 sont pris de la violation du principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, combinés avec l'article 90 du Traité CE et avec la directive 80/777/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 précitée.

La loi entreprise établirait une discrimination indirecte, qui favorise les produits nationaux au détriment des produits étrangers, car la réutilisation qu'elle prône entraînera un coût économique et logistique impossible à supporter du point de vue concurrentiel pour les producteurs étrangers qui importent en Belgique, en violation de la neutralité parfaite des impositions intérieures au regard de la concurrence entre produits nationaux et produits importés, garantie par l'article 90 du Traité CE.

A titre subsidiaire et si la Cour devait douter de cette interprétation, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 2766, 2794 et 2799 demandent qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice des Communautés européennes.

B.26.1. Les moyens développés par les parties requérantes reviennent à critiquer l'exonération de la cotisation d'emballage dont bénéficient les emballages réutilisables. Cette faveur accordée à la réutilisation serait contraire au droit européen.

B.26.2. La directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, adoptée sur la base de l'article 95 (ex-article 100A) du Traité CE, vise à harmoniser les mesures nationales concernant la gestion des emballages et des déchets d'emballages afin de prévenir et réduire leurs incidences environnementales de manière à assurer ainsi un niveau élevé de protection de l'environnement, tout en assurant le fonctionnement du marché intérieur en évitant les entraves aux échanges et les distorsions et restrictions de concurrence dans la Communauté.

Elle se borne toutefois à fixer des objectifs minimaux, puisqu'elle dispose notamment en son article 5 que « les Etats membres peuvent favoriser conformément au traité, des systèmes

de réutilisation des emballages qui sont susceptibles d'être réutilisés sans nuire à l'environnement ».

Le droit communautaire autorise donc une législation nationale qui favorise des systèmes de réutilisation impliquant une modalité indirecte de prévention des déchets, pour autant que ces systèmes, qu'ils soient de nature économique, financière, fiscale ou autre, n'entraient pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

La détermination de la portée de cette autorisation nécessite d'analyser préalablement si une réglementation nationale qui exonère de la cotisation d'emballage les emballages réutilisables peut être considérée comme conforme au Traité.

B.26.3. Selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, il faut considérer comme mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation visées à l'article 28 (ancien article 30) du Traité C.E. « toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire » (C.J.C.E., 11 juillet 1974, affaire 8/74, *Rec.* 1974, pp. 837 à 864).

Toutefois, les entraves au commerce, notamment fiscales, visées par d'autres dispositions spécifiques du Traité, dont l'article 90 (ancien article 95), ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 30 (C.J.C.E., 16 novembre 1977, affaire 13/77, *Rec.* 1977, pp. 2.115 à 2.147; 3 mars 1986, affaire 252/86, *Rec.* 1988, pp. 1.343 à 1.376; 11 décembre 1990, *Commission c/Danemark*, *Rec.* 1990, p. 4509).

B.26.4. Afin d'établir que la législation entreprise tombe dans le champ d'application de l'article 5 de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, il s'impose donc de vérifier que la cotisation d'emballage et les modalités de son exonération ne constituent pas des taxes d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 90 du Traité CE.

B.27.1. A cet égard, la Cour constate préalablement à son examen que, si la Commission européenne a soulevé diverses objections à l'encontre des dispositions de la loi du 30 décembre 2002 entreprise, elle n'a par contre pas émis d'objection à ce qu'un Etat adopte

un régime fiscal différencié pour les emballages réutilisables et les autres emballages (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1912/001, p. 20).

B.27.2. L'article 90 a pour but d'assurer la libre circulation des marchandises entre les Etats membres dans des conditions normales de concurrence par l'élimination de toute forme de protection pouvant résulter de l'application d'impositions intérieures discriminatoires à l'égard des produits originaires d'autres Etats membres (C.J.C.E., 3 mars 1988, affaire 252/86, *Rec.* 1988, pp. 1.343 et suivantes). Cette disposition ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre établisse des régimes fiscaux différenciés pour autant que ceux-ci reposent sur des critères objectifs et puissent être justifiés comme étant nécessaires pour réaliser des objectifs compatibles avec les exigences du droit primaire et du droit dérivé et que leurs modalités d'application évitent toute forme de discrimination à l'égard des produits étrangers.

B.27.3. La législation entreprise contient une exonération de la cotisation d'emballage dont peuvent bénéficier de manière identique les producteurs belges et étrangers qui utilisent des emballages réutilisables.

Contrairement à ce que les parties requérantes allèguent dans l'affaire n° 2746, la législation entreprise n'impose pas de conditionnement spécifique pour les emballages de boissons, mais favorise l'utilisation de certains emballages en les exonérant.

Cette exonération des emballages réutilisables constitue un élément intrinsèque au système de la cotisation d'emballage qui remplace le système des écotaxes.

B.27.4. Cette exonération de la cotisation d'emballage peut être considérée comme nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives en matière de protection de l'environnement et ne peut être tenue pour disproportionnée.

Il n'apparaît pas en outre que cette mesure, qui s'applique indistinctement aux emballages de boissons indigènes ou importés, s'explique par le souci de protéger des industries belges, ni qu'elle puisse être remplacée par des mesures moins restrictives des échanges communautaires.

B.27.5. Les directives européennes d'harmonisation citées dans les moyens ne contiennent aucune obligation inconditionnelle quant au choix d'un système de valorisation des déchets d'emballages.

Il apparaît ainsi que si la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages permet aux Etats membres de favoriser tant la réutilisation que le recyclage, elle ne s'oppose cependant pas à une réglementation nationale - comme la législation entreprise - qui favoriserait par principe la réutilisation.

La réutilisation constitue en effet, en vertu de l'article 1er de cette directive, un des principes fondamentaux de cette directive d'harmonisation, au même titre que le recyclage et les autres formes de valorisation des déchets d'emballages. D'autres pays européens que la Belgique ont d'ailleurs adopté des politiques visant à promouvoir la réutilisation des emballages, notamment l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Portugal (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/008, pp. 52 et s., 64).

Par ailleurs, l'absence de toute certitude scientifique quant aux effets potentiels respectifs de la réutilisation et du recyclage sur l'environnement s'oppose à l'heure actuelle à pareille harmonisation.

Une législation qui exonère les emballages réutilisables ne peut donc être considérée comme contraire à l'exigence impérative de protection de l'environnement, qui constitue par ailleurs un objectif présent dans les directives européennes d'harmonisation précitées, conformément à l'article 174, paragraphe 1, du Traité CE.

B.27.6. Si par ailleurs, la réutilisation est de nature à générer des coûts importants, notamment des frais de transport, cette considération apparaît comme la conséquence inhérente à l'option en faveur de la réutilisation, que le droit européen autorise en vertu de l'article 5 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Si, en outre, afin de se conformer à l'obligation d'embouteillage à la source imposée par l'article 3 et le point 2, d), de l'annexe II de la directive 80/777/CEE du Conseil du 15 juillet

1980 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, les coûts de transport sont susceptibles d'affecter davantage les producteurs étrangers que les producteurs nationaux, cette circonstance ne résulte pas de la réglementation nationale entreprise, mais de la directive européenne d'harmonisation précitée.

Si, comme l'impose la directive 89/109/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, des conditions d'hygiène doivent être respectées afin de préserver la santé publique, cette considération ne peut aboutir à empêcher de favoriser la réutilisation, comme l'autorise l'article 5 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

B.27.7. Les moyens ne sont pas fondés et la demande subsidiaire de poser une question préjudicielle n'est pas accueillie.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'alinéa 2 de l'article 401*bis* de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, inséré par l'article 31 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions;

- dit que l'examen du recours en annulation dans l'affaire n° 2746 dirigé contre l'article 11 de la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions, en ce qu'il concerne l'article 371, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, sera poursuivi ou que l'affaire sera rayée du rôle de la Cour selon que le recours dans l'affaire n° 3042 dirigé contre l'article 358 de la loi-programme du 22 décembre 2003 sera accueilli ou non;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er décembre 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior