

Numéros du rôle : 635-655-656
Arrêt n° 6/95 du 2 février 1995

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'article 383 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, introduits par la s.a. Roularta Media Group, la s.a. Vlaamse Uitgeversmaatschappij et autres et la s.a. Rossel & Cie et autres.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

### I. *Objet des recours*

- La s.a. Roularta Media Group, dont le siège social est établi à Roulers, Meiboomlaan 33,
  
- la s.a. Vlaamse Uitgeversmaatschappij, dont le siège social est établi à Groot-Bijgaarden, Gossetlaan 30, la s.a. Het Volk, dont le siège social est établi à Gand, Forelstraat 22, la s.a. Uitgeversbedrijf Tijd, dont le siège social est établi à Berchem, Posthoflei 3, la s.a. De Vlijt, dont le siège social est établi à Anvers, Katwilgweg 2, la s.a. Concentra Uitgeversmaatschappij, dont le siège social est établi à Hasselt, Herckenrodesingel 10, et la s.a. Hoste, dont le siège social est établi à Anvers, Luchthavenlei 7,
  
- la s.a. Rossel & Cie, dont le siège social est établi à Bruxelles, rue Royale 112, la s.a. Vers l'Avenir, dont le siège social est établi à Namur, boulevard Ernest Mélot 12, la s.a. Editeco, dont le siège social est établi à Anderlecht, rue de Birmingham 131, la s.a. Société anonyme d'information et de productions Multimedia, dont le siège social est établi à Bruxelles, boulevard Emile Jacqmain 127, et la s.a. Compagnie nouvelle de communications, dont le siège social est établi à Bruxelles, boulevard Emile Jacqmain 127,
  
- ont introduit, par lettres recommandées à la poste les 12 et 20 janvier 1994, un recours en annulation de l'article 383 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (*Moniteur belge* du 20 juillet 1993).

Ces affaires sont inscrites au rôle respectivement sous les numéros 635, 655 et 656.

## II. La procédure

Par ordonnances des 13 et 21 janvier 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège dans les affaires respectives conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

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

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

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 22 février 1994.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 février 1994.

Un mémoire a été introduit par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 28 mars 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 avril 1994.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 635 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 25 mai 1994;
- les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 655 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 27 mai 1994;
- les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 656 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 27 mai 1994.

Par ordonnances du 28 juin 1994 et du 21 décembre 1994, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 12 janvier 1995 et 12 juillet 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances des 9 septembre 1994 et 10 octobre 1994, le président en exercice a constaté que le juge J. Delruelle est légitimement empêchée et qu'elle est remplacée comme rapporteur par le juge P. Martens.

Par ordonnance du 21 septembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 octobre 1994.

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

A l'audience publique du 18 octobre 1994 :

- ont comparu :
  - . Me J.-P. Vande Maele, avocat du barreau de Courtrai, pour la requérante dans l'affaire portant le numéro 635 du rôle;
  - . Me M. Flamée, avocat du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle;
  - . Me I. Cooreman, *loco* Me B. Asscherickx, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Boel et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

### III. *Objet de la disposition attaquée*

1. L'article 383, qui figure au chapitre VII concernant « Les papiers » du livre III relatif aux « Ecotaxes » de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, dispose :

« § 1er. A l'exception des papiers et cartons destinés à l'impression de livres et de magazines, des papiers techniques et spéciaux dont la liste est déterminée par le Roi sur proposition de la Commission de suivi, et des papiers et cartons destinés à être en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments, qui sont exonérés, les catégories de papier et/ou cartons, mises à la consommation et décrites au tableau ci-dessous, que ce papier ou ces cartons soient ou non transformés ou imprimés, sont soumises à une écotaxe de 10 francs par kg, si elles n'atteignent pas aux dates indiquées le contenu en fibres recyclées précisé dans le tableau ci-dessous. Les papiers et/ou cartons qui contiennent les pourcentages en fibres recyclées indiqués au tableau ci-dessous sont exonérés.

Catégorie de papier	Contenu en fibres recyclées
1. Papier journal, sauf pour quotidiens.....	60 % au 1er janvier 1994
2. Papier journal pour quotidiens.....	20 % au 1er janvier 1995 40 % au 1er janvier 1997
3. Papiers pour ondulés et cartons massifs (non en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments).....	60 % au 1er janvier 1994 80 % au 1er janvier 1998
4. Cartons pour boîtes pliantes et emballages souples (non en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments).....	40 % au 1er janvier 1994 60 % au 1er janvier 1998
5. Papier magazine non couché calandré.....	20 % au 1er janvier 1995 40 % au 1er janvier 1997
6. Papier écriture non couché sans bois (y compris papier pour photocopie).....	50 % au 1er janvier 1995 80 % au 1er janvier 1997
7. Papier impression non couché sans bois (offset, etc., sauf papier pour photocopie).	50 % au 1er janvier 1995 80 % au 1er janvier 1997
8. Papiers domestiques et sanitaires.....	15 % au 1er janvier 1996 30 % au 1er janvier 1999

Les papiers couchés, avec et sans bois, qu'ils soient ou non transformés ou imprimés, mis à la consommation, sont soumis à une écotaxe de 10 francs par kg lorsqu'ils sont blanchis au chlore gazeux. Lorsqu'ils ne sont pas blanchis au chlore gazeux, ils sont exonérés.

Les autres papiers et cartons sont exonérés.

§ 2. En ce qui concerne le papier magazine non couché calandré, le Roi peut, sur proposition de la Commission de suivi, réduire temporairement le pourcentage de fibres recyclées indiqué dans le tableau au § 1er s'il s'avère techniquement impossible d'atteindre le taux de 40 % au 1er janvier 1997.

§ 3. En ce qui concerne le papier non couché sans bois, le Roi peut, sur proposition de la Commission de suivi, réduire temporairement le pourcentage de fibres recyclées, indiqué dans le tableau au § 1er, pour les applications où l'industrie graphique peut faire état d'impossibilités techniques.

§ 4. En ce qui concerne les enveloppes ainsi que les papiers et cartons transformés des catégories 3 et 4 du tableau au § 1er, le Roi peut, sur proposition de la Commission de suivi :

- adapter les modalités d'application de la loi, y compris la détermination du redevable et des modalités spécifiques de restitution d'écotaxes, de manière à éviter toute discrimination née de l'existence d'importations ou d'exportations indirectes ou à éviter toute discrimination née d'une concurrence faussée entre matériaux;

- adapter le pourcentage de fibres recyclées ou son mode de calcul pour les applications où l'industrie de transformation ou l'utilisateur peut faire état d'impossibilités techniques ou de problèmes touchant à la santé des personnes, notamment pour les papiers et/ou cartons composés de plusieurs couches de nature différente.

§ 5. Le montant de l'écotaxe sur les catégories de papier visées au § 1er est réduit à 5 francs/kg, lorsque les papiers et/ou cartons sont produits à base d'une pâte non blanchie au chlore gazeux. »

2. L'article 384 de la loi précitée énonce :

« La réduction ou l'exonération n'est accordée que pour autant que le redevable apporte la preuve que les conditions fixées pour en bénéficier sont satisfaites.

Le Roi peut exonérer, pour une durée maximale de 2 ans, les produits qu'Il spécifie, lorsque les procédures de contrôle ne permettent pas de déterminer soit le contenu en fibres recyclées de ces produits, soit la quantité de vieux papiers incorporée à la production de ceux-ci. »

3. L'article 401 de la loi susdite porte :

« L'écotaxe s'applique :

(...)

6. aux papiers :

Catégorie de papier	Entrée en vigueur
Papier journal, sauf pour quotidiens.....	1er janvier 1994
Papier journal pour quotidiens.....	1er janvier 1995
Papiers pour ondulés et cartons massifs (non en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments).....	1er janvier 1994
Cartons pour boîtes pliantes et emballages souples (non en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments).....	1er janvier 1994
Papier magazine non couché calandré.....	1er janvier 1995
Papier écriture non couché sans bois (y compris papier pour photocopie).....	1er janvier 1995
Papier impression non couché sans bois (offset, etc., sauf papier pour photocopie).....	1er janvier 1995
Papiers domestiques et sanitaires.....	1er janvier 1996
Papiers couchés avec et sans bois et blanchis au chlore gazeux.....	1er janvier 1994

4. La loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat a été publiée au *Moniteur belge* du 20 juillet 1993.

5. L'article 1er de l'arrêté royal du 23 décembre 1993 pris en exécution de l'article 384 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat dispose qu'une exonération de l'écotaxe d'une durée de 1 an est accordée à l'ensemble des produits visés à l'article 383, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Il appert des considérants de l'arrêté royal et du rapport au Roi que l'exonération que cet arrêté établit pour une durée d'un an ne vise que les produits soumis à écotaxe à partir du 1er janvier 1994. L'adoption de cet arrêté était dictée par la constatation qu'il n'existait à l'époque aucune procédure de contrôle adéquate pour déterminer soit le contenu en fibres recyclées, soit la quantité de vieux papiers incorporée à la production des produits visés à l'article 383, § 1er, de la loi susmentionnée.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Requête dans l'affaire portant le numéro 635 du rôle*

A.1.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 383, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, pour cause de violation des articles 6 et 6bis (actuellement les articles 10 et 11) de la Constitution, en tant que cette disposition instaure une différence de traitement en ce qui concerne l'écotaxe de 10 francs par kilo entre le papier journal utilisé lors de l'impression de quotidiens et le papier journal utilisé à d'autres fins. Le papier journal non utilisé pour l'impression de quotidiens est écotaxé à partir du 1er janvier 1994 si le papier ne contient pas 60 p.c. de fibres recyclées, cependant que pour le papier journal destiné aux quotidiens, l'entrée en vigueur de la disposition est reportée au 1er janvier 1995 et que, dans le cas de ce papier, la teneur en fibres recyclées requise pour l'exonération de l'écotaxe est inférieure (20 p.c. au 1er janvier 1995; 40 p.c. au 1er janvier 1997).

Dans le cadre de la législation sur les écotaxes, une distinction de traitement entre certaines catégories de redevables doit trouver son fondement dans l'incidence différente que les produits utilisés par ces catégories de redevables ont sur l'environnement.

A.1.2. La distinction litigieuse n'apparaissait pas dans la proposition de loi originale. Le chapitre III du livre III de la loi précitée a pour but de promouvoir l'utilisation de fibres recyclées dans le papier et le carton. La proposition de loi originale répondait à cet objectif, puisqu'une écotaxe uniforme sur le papier journal de 10 francs par kilo avait été prévue à partir du 1er janvier 1996, avec une exonération pour le papier qui contenait au moins 45 p.c. de fibres recyclées, quel que soit l'usage qui en était fait.

Une distinction entre le papier journal utilisé pour les quotidiens et le papier journal utilisé pour les hebdomadaires, journaux publicitaires et/ou autres usages, établie tant en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur de la loi que pour ce qui est du contenu minimum en fibres recyclées pour pouvoir bénéficier d'une exonération, ne trouve aucun fondement dans les objectifs de la loi tels qu'exposés dans les travaux préparatoires, en sorte que cette distinction n'est pas fondée sur une justification objective et raisonnable. Le traitement préférentiel du papier journal utilisé pour les quotidiens par rapport au papier journal utilisé pour d'autres applications est en contradiction flagrante avec les objectifs de la loi. Il ne saurait en effet être contesté qu'on utilise plus de papier journal pour les quotidiens que pour les hebdomadaires et les journaux publicitaires, par exemple. Le fait que les quotidiens paraissent plus fréquemment le prouve déjà en soi.

La distinction litigieuse trouve son origine dans un amendement de Monsieur Defeyt, justifié par le souci de mettre les quotidiens sur pied d'égalité avec les magazines. Cette motivation ne tient cependant pas compte du fait qu'il existe des magazines imprimés sur du « papier magazine calandré » (non couché) et des magazines imprimés sur du papier journal.

La distinction contestée ne repose pas sur une justification objective et raisonnable et est donc contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination.

*Requêtes dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle*

A.2. Les parties requérantes dans ces deux affaires sont toutes des personnes morales éditant des quotidiens imprimés sur du papier journal. Elles sont toutes susceptibles d'être directement affectées par la disposition attaquée, étant donné que le papier utilisé dans la confection de leurs quotidiens est soumis à une écotaxe, et ce à défaut de pouvoir obtenir ou utiliser du papier journal exonéré d'écotaxe. Leurs organes statutaires ont pris la décision d'introduire les recours.

A.2.1. Les parties requérantes formulent trois moyens d'annulation.

A.2.1.1. Le premier moyen s'énonce comme suit :

« Le moyen est pris de la violation de l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution, de l'article 6, § 1er, II, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par la loi du 8 août 1988,

*en ce que*, les dispositions relatives aux écotaxes entendent se fonder sur la compétence fédérale en matière de normes de produits (art. 6, § 1er, II, al. 2 de la loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988 et par la loi spéciale du 16 juillet 1993),

*alors que*, le législateur fédéral ne disposait pas, au moment de l'adoption de la loi attaquée, de la compétence pour régler la matière des normes de produits. »

A.2.1.2. Les dispositions relatives aux écotaxes ont été considérées comme des normes de produits qui, à titre préventif, contiennent des restrictions quant à l'utilisation de certains produits ainsi que des normes relatives à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage de certains produits. Par suite de la loi spéciale du 8 août 1988, la compétence relative aux normes de produits revenait aux régions. La loi spéciale du 16 juillet 1993 a attribué au législateur fédéral l'ensemble des compétences en matière de normes de produits (nouvel article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980). La loi spéciale du 16 juillet 1993 est entrée en vigueur le 31 juillet 1993. Le 16 juillet 1993, au moment de la promulgation de la loi attaquée, l'autorité fédérale ne disposait pas encore des nouvelles compétences en matière de normes de produits. Pour apprécier si une loi, un décret ou une ordonnance est conforme aux règles répartitrices de compétences, il convient d'examiner celles-ci telles qu'elles étaient en vigueur au moment de l'adoption de la loi, du décret ou de l'ordonnance contestés.

A.2.2. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que les quotidiens belges sont traités de manière discriminatoire, en violation des articles 6 et 6<sup>bis</sup> de la Constitution. La disposition entreprise comporte deux discriminations :

a) Une discrimination entre les éditeurs de journaux belges et étrangers. L'achat de papier journal pour les quotidiens belges est soumis à une écotaxe si les conditions d'exonération ne sont pas remplies. Les éditeurs de quotidiens étrangers distribuent en Belgique un produit fini qui n'est pas soumis à une écotaxe. Il s'ensuit que les éditeurs de quotidiens belges se voient placés dans une situation défavorable et discrimina



toire par rapport aux éditeurs de journaux étrangers. Il n'existe aucune raison d'opérer une distinction au sein d'une même catégorie de personnes en fonction de la nationalité.

b) Une discrimination entre le papier journal et le papier magazine. L'exception faite pour les magazines à l'article 383, § 1er, première phrase, crée une distinction inadmissible entre le papier journal et le papier magazine, alors que les quotidiens et les magazines doivent être considérés comme des produits appartenant à une seule et même catégorie devant être traitée de manière égale. Du fait des suppléments hebdomadaires, les quotidiens entrent toujours davantage en concurrence directe avec les hebdomadaires.

A.2.3.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution, combinés avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie.

« *En ce que*, la loi attaquée porte atteinte d'une manière disproportionnée, par rapport aux buts qu'elle poursuit, au droit des requérantes de jouir d'une manière égale et non discriminatoire de la liberté de commerce et d'industrie,

*alors que*, il existe en droit belge un principe général de liberté du commerce et d'industrie. Ce principe général, d'origine législative, a été confirmé par la Cour de cassation, les Cours et tribunaux, le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage. Tous les belges, personnes morales et physiques ont le droit de bénéficier d'une manière égale et sans discrimination de cette liberté, en vertu des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Le principe n'est certes pas absolu : la liberté de commerce et d'industrie peut être limitée par le législateur fédéral ou régional.

Toutefois, cette limitation ne peut intervenir sans qu'il n'existe une quelconque nécessité ou si cette limitation est manifestement disproportionnée avec le but poursuivi. »

A.2.3.2. Les écotaxes sont applicables au papier journal pour quotidiens à partir du 1er janvier 1995. Ce délai instaure des entraves disproportionnées à la liberté de commerce et d'industrie. Les éditeurs ont à subir les désavantages suivants : a) soit ils continuent à utiliser du papier journal non exonéré d'écotaxe et paieront dans ce cas des écotaxes fort élevées, vu la grande quantité de papier qu'ils consomment; b) soit ils se voient contraints d'utiliser du papier répondant à la norme fixée pour l'exonération, ce qui entraîne une diminution des performances et de la qualité et l'obligation de remplacer le plus rapidement possible le parc de rotatives existant. La fabrication des quotidiens s'opère actuellement à l'aide de rotatives offset atteignant des vitesses de production toujours plus élevées. Par conséquent, le papier journal utilisé doit être de très haute qualité. Le papier journal fabriqué au départ de fibres recyclées ne satisfait pas à ces conditions. L'usage du papier journal à base de fibres recyclées est limité et les fibres de papier perdent constamment en qualité à chaque recyclage. L'utilisation de papier journal à base de fibres recyclées obligera dès lors les éditeurs de journaux à modifier leurs techniques et méthodes de production, avec tous les frais considérables d'investissements qui en résultent. Par rapport au secteur qui n'est pas soumis aux écotaxes, les éditeurs de journaux subissent une atteinte à la liberté de commerce et d'industrie disproportionnée au but poursuivi par la loi attaquée.

#### *Mémoire du Conseil des ministres dans les affaires portant les numéros 635, 655 et 656 du rôle*

A.3.1. En ce qui concerne le moyen basé sur la violation des règles répartitrices de compétences, il y a lieu d'observer en ordre principal que la loi spéciale du 16 juillet 1993 existe dès sa promulgation par le Roi et qu'elle a force exécutoire puisqu'à partir de cette date tous ses éléments constitutifs sont réunis. Une loi a force exécutoire avant sa publication au *Moniteur belge*; celui qui a connaissance de la loi peut l'exécuter. Il s'ensuit que le législateur fédéral était compétent pour fixer des normes de produits sur la base de

l'article 2, § 1er, de la loi spéciale du 16 juillet 1993. Il suffit, en outre, que le législateur soit compétent au moment de l'entrée en vigueur de la loi adoptée. L'article 383 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 dispose quant à lui que, pour certains produits, la loi entre en vigueur au plus tôt le 1er janvier 1994, mais l'arrêté royal du 23 décembre 1993 a reporté cette échéance d'un an.

En ordre subsidiaire, il échet d'observer que le législateur fédéral était déjà compétent avant le 16 juillet 1993 pour édicter des normes de produits, eu égard au texte de l'époque de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988. Les régions étaient compétentes pour la protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, « dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes ». Étant donné qu'en ce qui concerne le papier il n'existe pas de normes européennes, le législateur fédéral était en tout état de cause compétent pour établir des normes de produits relatives à l'environnement.

A.3.2. Dans le moyen pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution, les parties requérantes dénoncent trois discriminations.

a) En ce qui concerne la discrimination entre le papier journal pour quotidiens et le papier journal non destiné aux quotidiens (discrimination invoquée par la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 635 du rôle), il échet d'observer que l'arrêté royal du 23 décembre 1993 a exonéré d'écotaxe pour un an tous les produits visés à l'article 383, § 1er, en sorte que la distinction a disparu quant au délai. Une distinction subsiste cependant en ce qui concerne les exonérations, puisque les conditions d'exonération, à savoir le pourcentage de fibres recyclées, diffèrent. Cette distinction n'est pas sans justification objective et raisonnable. Dans le choix des produits écotaxés, le législateur s'est laissé guider par trois grands principes : la faculté de remplacement, le « caractère exemplatif » et la possibilité d'appliquer l'écotaxe dans un délai approprié. La différence de traitement dans l'imposition des conditions d'exonération se justifie puisque les quotidiens ont une autre fonction culturelle que les hebdomadaires et les journaux publicitaires. Le but que s'était fixé le législateur est légitime et relève de sa compétence exclusive. En tout état de cause, la distinction établie entre le papier pour quotidiens et le papier non destiné aux quotidiens est fort restreinte, puisque ces deux produits sont écotaxés mais que seules les conditions d'exonération diffèrent en ce qui concerne la teneur en fibres recyclées à atteindre pour pouvoir bénéficier de l'exonération. L'argument de la partie requérante selon lequel les deux catégories distinctes de papier n'ont pas d'incidence différente sur l'environnement est dépourvu de pertinence. En effet, le législateur s'est laissé guider non seulement par des critères écologiques mais également par d'autres critères, puisque l'écotaxe a principalement pour but de modifier le comportement du consommateur et du producteur dans un sens favorable à l'environnement. Il ne saurait être nié que la disposition attaquée atteindra le but poursuivi puisque la consommation de papier et de carton fabriqués à partir de fibres recyclées est encouragée, de même que l'utilisation de catégories de papiers qui ne sont pas blanchis au chlore gazeux. En effet, tant le papier journal destiné aux quotidiens que tout autre papier journal doivent satisfaire à certains pourcentages de fibres recyclées pour pouvoir être exonérés.

b) La discrimination alléguée entre éditeurs de quotidiens belges et étrangers n'a que peu d'importance puisque les quotidiens étrangers ne représentent qu'un petit pourcentage des quotidiens vendus en Belgique et que les quotidiens étrangers ne sont achetés que par un petit groupe cible, composé principalement d'étrangers. En outre, le coût des quotidiens étrangers est déjà plus élevé, en sorte que le consommateur belge ne sera pas tenté d'acheter des journaux étrangers, puisque ceux-ci ne constituent aucunement un produit de remplacement des quotidiens belges. Ils utilisent une autre langue, ils sont plus chers et les informations belges y font défaut.

c) En ce qui concerne la discrimination alléguée entre le papier pour quotidiens et le papier magazine, il échet d'observer d'abord que le choix des produits écotaxés relève de la compétence exclusive du législateur fédéral et que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur l'opportunité de ce choix. De

surcroît, le traitement différent se justifie de manière raisonnable et objective. Il y a une distinction objective évidente entre les quotidiens et les magazines sur le plan de la périodicité et de l'information. Les magazines sont axés sur d'autres groupes cibles et la nature du papier utilisé n'est pas la même que dans le cas des quotidiens. C'est à tort que les parties requérantes affirment que les quotidiens sont en concurrence directe avec les hebdomadaires. Les magazines ont tout au plus une fonction complémentaire par rapport au quotidien. Par voie de conséquence, le consommateur ne sera pas contraint de faire un choix entre quotidiens et hebdomadaires.

A.3.3. En ce qui concerne le moyen fondé sur la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution, combinés avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, il est à remarquer que le principe de la liberté de commerce et d'industrie n'est pas violé en l'espèce puisque les éditeurs de quotidiens peuvent choisir d'utiliser soit du papier qui n'entre pas en ligne de compte pour une exonération, soit du papier qui peut en bénéficier. Une telle faculté démontre que la liberté de commerce en matière de quotidiens reste parfaitement garantie et n'est pas rendue impossible. Le fait que la qualité du papier qui comporte des fibres recyclées soit différente de celle du papier qui ne contient pas ces fibres n'a que peu d'importance. Le papier qui contient des fibres recyclées peut toujours être réutilisé et est fort utile pour la fabrication de quotidiens, même lorsque les techniques et méthodes de production doivent être légèrement modifiées. Même si les fibres de papier ne peuvent être recyclées à l'infini, le but fixé par le législateur sera atteint. Même si le papier ne pourra être recyclé qu'un nombre restreint de fois, cela induira des effets favorables pour l'environnement. Par conséquent, le principe de la liberté de commerce et d'industrie, qui n'est du reste pas absolu, n'est pas violé. La liberté peut être limitée par le législateur fédéral, en l'espèce afin de sauvegarder l'environnement.

*Mémoire en réponse de la s.a. Roularta Media Group dans l'affaire portant le numéro 635 du rôle*

A.4.1. Pour justifier objectivement et raisonnablement la distinction opérée par la disposition légale attaquée en matière de critères d'exonération entre papier journal pour quotidiens et autre papier journal, le Conseil des ministres renvoie à la fonction culturelle différente qu'auraient les quotidiens par rapport aux hebdomadaires et aux journaux publicitaires, en précisant que la fonction culturelle des quotidiens est plus importante que la fonction commerciale des journaux publicitaires.

Cet argument ne se retrouve cependant pas dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée. La justification de l'amendement Defeyt mentionnait au contraire : « Cet amendement vise à mettre les quotidiens sur pied d'égalité avec les magazines ». Cette justification est en contradiction flagrante avec le résultat de la disposition entreprise, en tant qu'une distinction est précisément faite entre papier journal pour quotidiens et papier journal pour magazines. La justification du Conseil des ministres ne trouve aucun fondement dans les travaux préparatoires et, en outre, manque en fait pour ce qui concerne les éditions de la partie requérante. L'hebdomadaire «*De Streekkrant* » se différencie des imprimés publicitaires par l'apport rédactionnel qui représente au moins 30 p.c. Dans le magazine «*De Krant van West-Vlaanderen* », dont il existe plusieurs éditions, le contenu rédactionnel, qui couvre tous les aspects de « l'information », représente quelque 75 à 80 p.c. Ces éditions rencontrent un besoin spécifique sur le plan culturel. La distinction opérée ne se vérifie certainement pas lorsqu'on se met à analyser le rapport entre le contenu rédactionnel et la publicité que présentent les éditions du week-end de la plupart des quotidiens.

A.4.2. Le Conseil des ministres rejette comme étant « dénué de pertinence » l'argument selon lequel les deux usages distincts du papier journal n'auraient pas une incidence différente sur l'environnement. La pertinence de cet argument ressort cependant de la justification contenue dans le mémoire même du Conseil des ministres. Aucun des trois principes appliqués par le législateur (l'existence d'un produit de substitution, le « caractère exemplatif » et la possibilité d'appliquer l'écotaxe dans un délai convenable) ne justifie la distinction critiquée. C'est plutôt le contraire qui est vrai.

*Mémoires en réponse de la s.a. Vlaamse Uitgeversmaatschappij et autres et de la s.a. Rossel & Cie et autres dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle*

A.5.1. La loi spéciale et la loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'Etat ont toutes deux été sanctionnées et promulguées le 16 juillet 1993. C'est la loi spéciale qui a permis au législateur fédéral d'adopter la loi ordinaire. La loi spéciale n'est toutefois entrée en vigueur que le 30 juillet 1993. Par conséquent, le législateur fédéral pris dans son ensemble n'a pas disposé, dès l'origine, de la compétence lui permettant d'adopter la loi attaquée. Même si l'on considère que la loi spéciale a une existence antérieure à celle de la loi ordinaire, il échet de constater que cette dernière n'a pas respecté la loi spéciale, puisque l'article 6, § 4, nouveau, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par l'article 2, § 13, de la loi spéciale du 16 juillet 1993, dispose que « les Gouvernements (de région) seront associés : 1° à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits et de transit de déchets, visées au § 1er, II, alinéa 2, 1° et 3° ». En vertu de l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le respect d'une telle règle peut être invoqué devant la Cour comme moyen d'annulation. Si l'on considère que la loi attaquée se fondait sur l'ancien texte de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié en 1988, il est erroné de considérer que les écotaxes seraient des normes de produits sectorielles que le législateur fédéral pouvait adopter, à défaut de règles européennes en la matière. En effet, l'objectif est de réduire « la montagne des déchets » et la politique des déchets était, abstraction faite de certaines exceptions non pertinentes en l'espèce, une compétence régionale.

A.5.2. En ce qui concerne la discrimination entre éditeurs de quotidiens belges et étrangers, il y a lieu de constater que le Conseil des ministres ne répond pas à la discrimination dénoncée. De surcroît, il existe bel et bien une concurrence directe entre quotidiens belges et étrangers. L'on citera dans ce contexte, à titre d'exemple, le journal *Nord-Eclair* en Hainaut, qui touche 16 p.c. des lecteurs. Les coûts de fabrication de ce journal demeurant inchangés, son attrait sera encore accentué.

S'agissant de la discrimination entre le papier pour quotidiens et le papier pour magazines, on observera que, s'il appartient au législateur de choisir les mesures qui lui semblent opportunes, il doit néanmoins le faire dans le respect de la Constitution. Ecotaxer « pour l'exemple » certains produits et pas d'autres, qui sont pourtant similaires, équivaut à prendre une mesure dépourvue de toute justification. En l'espèce, cette absence de justification est d'autant plus criante que l'évolution du monde de la presse indique que les quotidiens et les magazines forment une seule et même catégorie, qui doit être traitée de manière uniforme.

A.5.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'atteinte portée au principe de la liberté de commerce et d'industrie est tout à fait disproportionnée à l'objectif poursuivi. Il est renvoyé à l'avis du Conseil central de l'économie - Commission consultative spéciale du papier du 4 octobre 1993, qui considère « que la loi sur les écotaxes n'est pas applicable pour les papiers et cartons » et qui demande « que sa mise en application soit reportée de deux ans ».

- B -

*Quant au fond*

*Quant au moyen pris de la violation des règles de compétence (premier moyen dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle)*

B.1.1. Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle formulent un premier moyen libellé comme suit :

« Le moyen est pris de la violation de l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution, de l'article 6, § 1er, II, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par la loi du 8 août 1988,

*en ce que*, les dispositions relatives aux écotaxes entendent se fonder sur la compétence fédérale en matière de normes de produits (art. 6, § 1er, II, al. 2 de la loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988 et par la loi spéciale du 16 juillet 1993),

*alors que*, le législateur fédéral ne disposait pas, au moment de l'adoption de la loi attaquée, de la compétence pour régler la matière des normes de produits. »

B.1.2. La loi définit l'écotaxe comme une « taxe assimilée aux accises, frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances écologiques qu'il est réputé générer » (article 369, 1<sup>o</sup>, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat).

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

Selon les travaux préparatoires des lois spéciale et ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, l'écotaxe est « toute taxe d'un montant suffisant pour réduire significativement l'utilisation ou la consommation de produits générateurs

de nuisances écologiques et/ou pour réorienter les modes de production et de consommation vers des produits plus acceptables sur le plan de l'environnement et sur le plan de la conservation des ressources naturelles » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 73).

B.1.3. Tant le Conseil des ministres que les parties requérantes allèguent que les dispositions relatives aux écotaxes se fondent sur la compétence fédérale en matière de normes de produits.

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

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

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

Les écotaxes grevant des produits ne sont pas des « normes générales et sectorielles » visées à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, ni des « normes de produits » mentionnées à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

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

En tant que mesure fiscale, l'écotaxe doit être examinée à la lumière des règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions dans le domaine de la fiscalité,

telles qu'elles existaient lors de l'élaboration des dispositions législatives entreprises.

B.1.4. L'écotaxe est un impôt prélevé par l'Etat sur la base de la compétence fiscale propre qui lui est attribuée par l'article 170, § 1er, de la Constitution (ancien article 110, § 1er).

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

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

Si chaque région devait prendre séparément des mesures dont le but est de freiner la mise à la consommation de certains produits et d'encourager l'emploi de matières jugées moins nuisibles à l'environnement, il pourrait en résulter que la commercialisation de ces produits serait soumise à des conditions différentes suivant la région où ils sont mis en vente. De telles mesures pourraient entraver la libre circulation de ces biens et

fausser le jeu de la concurrence. Elles méconnaîtraient ainsi l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, selon lequel « En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux. »

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

B.1.5. L'intervention du législateur fédéral aurait été toutefois disproportionnée si elle avait abouti à priver les régions de compétences qui leur sont attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

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



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

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

B.1.6. Le premier moyen invoqué dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle n'est pas fondé.

*Quant aux moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (moyen unique dans l'affaire portant le numéro 635 du rôle; deuxième et troisième moyens dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle)*

B.2.1. Les articles 383 et 401, alinéa 6, - cette dernière disposition étant indissolublement liée à l'article 383 - de la loi précitée opèrent, en ce qui concerne l'écotaxe sur le papier journal, les distinctions suivantes, en fonction de l'usage auquel ce papier est destiné. Une écotaxe de 10 francs par kilo (ou de 5 francs par kilo lorsque le papier est produit à base d'une pâte non blanchie au chlore gazeux) est due (article 383, § 1er, combiné avec l'article 401, alinéa 6) :

a) à partir du 1er janvier 1994, pour le papier journal, sauf celui pour les quotidiens, lorsque la teneur en fibres recyclées n'atteint pas 60 p.c. à cette date.

b) à partir du 1er janvier 1995, pour le papier journal destiné à l'impression des quotidiens, lorsque la teneur en fibres recyclées n'atteint pas 20 p.c. à cette date. La teneur en fibres recyclées doit s'élever à 40 p.c. au moins au 1er janvier 1997.

Le papier utilisé pour l'impression de magazines, y compris le papier journal, est exonéré de

l'écotaxe (article 383, § 1er, première phrase).

Aux termes de l'article 384, alinéa 2, de la loi précitée, le Roi peut exonérer, pour une durée maximale de deux ans, les produits qu'il spécifie, lorsque les procédures de contrôle ne permettent pas de déterminer soit le contenu en fibres recyclées de ces produits, soit la quantité de vieux papiers incorporée à la production de ceux-ci. Sur la base de cette disposition, l'arrêté royal du 23 décembre 1993 a exonéré, pour une durée d'un an, tous les produits mentionnés à l'article 383, § 1er, de la loi. Il s'ensuit que la date d'entrée en vigueur de l'écotaxe sur le « papier journal, sauf pour quotidiens », a été reportée au 1er janvier 1995.

B.2.2. La partie requérante dans l'affaire portant le numéro 635 du rôle allègue qu'en ce qui concerne l'écotaxe sur le papier, l'article 383, § 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat instaure, sans justification objective et raisonnable, une différence de traitement contraire aux articles 6 et *6bis* (actuels articles 10 et 11) de la Constitution entre le papier journal utilisé pour l'impression de quotidiens et le papier journal utilisé à d'autres fins. Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle invoquent quant à elles dans un second moyen que cette même disposition instaure, sans justification objective et raisonnable, une différence de traitement contraire aux articles 6 et *6bis* (actuels articles 10 et 11) de la Constitution entre les éditeurs de journaux belges et étrangers, d'une part, et entre le papier journal et le papier destiné à l'impression des magazines, d'autre part.

B.2.3. Les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Ils sont également applicables en matière fiscale, ce que confirme d'ailleurs l'article 172 de la Constitution (ancien article 112), lequel fait une application particulière du principe d'égalité formulé à l'article 10.

B.2.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

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

*Quant au but poursuivi par le législateur*

B.2.5. Selon les travaux préparatoires de la loi contestée, les écotaxes visent d'une manière générale à dissuader les choix de production et de consommation générateurs de gaspillages de ressources rares et de pollutions diverses; à économiser les ressources naturelles par la réutilisation, la récupération et le recyclage de matières premières; à utiliser rationnellement l'énergie et à recourir à des techniques de production moins polluantes (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 73). Elles sont destinées plus précisément à traiter quantitativement et qualitativement le problème des déchets et à promouvoir un usage plus écologique des matières premières et de l'énergie (*ibidem*, p. 74).

En ce qui concerne plus spécialement les écotaxes sur les papiers et les cartons, le législateur entend favoriser la consommation de papiers et cartons faits, au moins en partie, en fibres recyclées, et par là même réduire l'importance des vieux papiers dans le volume des déchets (*ibidem*, p. 76).

Les pourcentages minima de fibres recyclées ont été fixés pour chaque type de papier et de carton et sont évolutifs dans le temps, afin de tenir compte du délai d'adaptation technique (*ibidem*, p. 87).

B.2.6. 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.

La fixation du taux des écotaxes et la détermination des redevables qui en sont exonérés relèvent également du pouvoir d'appréciation du législateur.

Le législateur ne pourrait cependant, sans violer les principes d'égalité et de non-discrimination, accorder des exonérations à certains redevables et les refuser à d'autres qui leur seraient comparables, si cette différence de traitement n'est pas objectivement justifiée.

*Quant à la discrimination alléguée entre les redevables qui utilisent du papier journal pour imprimer des quotidiens et ceux qui utilisent le papier journal à d'autres fins*

B.2.7. Le papier journal échappe à l'écotaxe de 10 francs par kilo si son contenu en fibres recyclées atteint 60 p.c. Cette exigence est ramenée à 20 ou 40 p.c. quand le papier journal est utilisé pour imprimer des quotidiens (article 383, § 1er, points 1 et 2 du

tableau). Les redevables qui impriment des quotidiens bénéficient donc d'un régime d'exonération plus favorable que ceux qui utilisent le papier journal à d'autres fins.

B.2.8. Le texte litigieux est né d'un amendement justifié par le souci de « mettre les journaux sur pied d'égalité avec les magazines » (amendement n° 378, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/9, p. 2). Cette justification doit s'entendre comme appliquant au papier journal pour quotidiens le même régime de faveur que celui qui concerne le « papier magazine non couché calandré » (points 2 et 5 du tableau figurant à l'article 383, § 1er).

B.2.9. Il ressort des travaux préparatoires que « l'on a débattu à la Chambre sur la nécessité ou non d'instaurer une distinction formelle entre les journaux (presse d'opinion), d'une part, et les magazines, d'autre part » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 777-5, p. 54). Un amendement qui suggérait d'exempter les journaux quotidiens en raison de leur « rôle indispensable dans le bon fonctionnement de notre système démocratique » et en tenant compte de leurs difficultés financières a été rejeté (*ibidem*, p. 55). De même la suggestion de faire examiner en priorité par la Commission de suivi les problèmes que pourrait poser l'application d'exigences différentes envers la presse hebdomadaire et envers les quotidiens n'a pas été retenue (*ibidem*, p. 55). L'accord réalisé à la Chambre sur l'amendement qui prévoyait les mêmes taux de recyclage pour les quotidiens et pour le papier magazine n'a pas été remis en cause. Au cours des débats à la Chambre des représentants, l'auteur de cet amendement a rappelé que les quotidiens se voyaient imposer des contraintes moins fortes que celles qui avaient été initialement prévues et à une date plus tardive, tandis que des contraintes plus fortes et applicables plus rapidement étaient imposées « pour le papier journal destiné à d'autres usages, moins nobles que ceux des quotidiens, à savoir certains feuillets publicitaires ou journaux toutes boîtes » (*Annales*, Chambre, 61-2.615).

B.2.10. En raison du rôle joué par la presse quotidienne dans une société démocratique et de la nécessité de maintenir le pluralisme dans la presse d'opinion, le souci de ne pas aggraver les charges qui pèsent sur elle peut justifier qu'elle soit traitée plus favorablement que d'autres publications. La distinction critiquée peut donc être considérée comme objectivement et raisonnablement justifiée.

*Quant à la discrimination alléguée entre les redevables qui utilisent le papier pour imprimer des magazines et ceux qui le destinent à un autre usage*

B.2.11. L'article 383, § 1er, exempte des écotaxes les papiers « destinés à l'impression (...) de magazines ». Cette exemption totale dépend de l'usage auquel le papier est destiné : elle est accordée au redevable qui utilise le papier pour imprimer des magazines, quelles que soient la nature et la composition de ce papier. Cette exemption est distincte de l'exemption conditionnelle inscrite au point 5 du tableau de l'article 383, § 1er, qui est accordée au redevable qui utilise du « papier magazine non couché calandré » pour autant que son contenu en fibres recyclées atteigne tantôt 20, tantôt 40 p.c., quel que soit l'usage, autre que l'impression de magazines, auquel ce papier est destiné.

Est seule critiquée l'exemption totale accordée au papier utilisé pour l'impression de magazines, sans avoir égard à la nature ni à la composition de ce papier.

B.2.12. La notion de « magazine » est vague : elle recouvre une multitude de publications diverses. Ni la loi ni les travaux préparatoires ne définissent ce qu'il faut entendre par « magazine » pour l'application de l'exonération critiquée. Les définitions usuelles ne permettent pas de cerner avec certitude quelles sont les publications exonérées. Aucune indication ne permet de déterminer si l'exonération s'applique, par exemple, aux suppléments périodiques des quotidiens, aux feuilles publicitaires et aux

feuilles « toutes boîtes » qui pourraient être couverts par l'appellation de magazine. Certains passages des travaux préparatoires et l'emploi du terme « tijdschrift » permettent de douter que l'exonération s'applique aux hebdomadaires. Enfin, les éditeurs qui impriment les magazines sur du papier journal échappent, sans justification raisonnable, aux exigences inscrites dans le tableau de l'article 383, § 1er, de la loi, qui incitent les autres utilisateurs de papier journal à employer du papier contenant un certain pourcentage de fibres recyclées.

Les travaux préparatoires ne révèlent pas - et la Cour n'aperçoit pas - qu'un critère de différenciation objectif et raisonnable justifie que, alors qu'une écotaxe frappe les papiers et cartons repris au tableau figurant à l'article 383, § 1er, s'ils ne contiennent pas, au-delà d'une certaine date, un certain pourcentage de fibres recyclées, le papier, quelles que soient sa nature et sa composition, soit exonéré de toute écotaxe lorsqu'il sert à l'impression de magazines, quels qu'en soient la fonction et le contenu.

B.2.13. S'il paraît raisonnable d'exonérer les livres parce que généralement ils ne sont pas jetés et que leur fonction culturelle est évidente, en revanche, les mêmes arguments ne valent pas pour les magazines.

B.2.14. Le traitement de faveur accordé aux redevables qui impriment des magazines constitue, comparé au traitement fait aux autres publications, un privilège au sens de l'article 172, alinéa 1er, de la Constitution, qui ne peut être tenu pour objectivement et raisonnablement justifié.

Il convient d'annuler, à l'article 383, § 1er, alinéa 1er, de la loi, les mots « et de magazines ».

*Quant à la violation alléguée du principe d'égalité combiné avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie*

B.2.15. Dans un troisième moyen, les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle allèguent que l'écotaxe qu'instaure la disposition litigieuse sur le papier journal destiné aux quotidiens viole les articles 6 et 6bis (actuels articles 10 et 11) de la Constitution combinés avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, étant donné que cette écotaxe porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie pour le secteur qui y est soumis.

Elles soutiennent que le délai d'entrée en vigueur des dispositions attaquées, même fixé au 1er janvier 1995, est trop court et fait subir aux éditeurs de journaux des inconvénients disproportionnés : ou bien ils paieront les écotaxes sur de grandes quantités de papier, ou bien ils devront employer du papier répondant aux normes exigées en matière de fibres recyclées, ce qui diminuera les performances et la qualité et les obligera à remplacer leur parc de rotatives et à modifier leurs techniques et leurs méthodes de production, avec les frais considérables d'investissement qui en résultent.

B.2.16. La liberté du commerce et de l'industrie ne peut être conçue comme une liberté illimitée. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur violerait toutefois le principe d'égalité et de non-discrimination s'il portait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie de manière discriminatoire.

B.2.17. Il n'est pas déraisonnable de soumettre à écotaxe le papier journal, compte tenu des objectifs énoncés au B.2.5.

B.2.18. En ce qui concerne les charges imposées du fait de l'instauration des écotaxes sur le papier journal pour quotidiens, la Cour observe que :



- le législateur a tenu compte des contraintes et des difficultés propres à la presse quotidienne en subordonnant l'exonération des écotaxes à des exigences moins sévères quant au contenu du papier en fibres recyclées;

- le législateur a également prévu une application progressive de ces mesures : le contenu en fibres recyclées doit être de 20 p.c. à partir du 1er janvier 1995; ce n'est qu'à partir du 1er janvier 1997 qu'il doit être de 40 p.c.

Il résulte de ce qui précède que les charges qui sont imposées aux éditeurs de quotidiens du fait de l'instauration d'une écotaxe sur le papier journal ne constituent pas une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie.

Le moyen n'est pas fondé.

*Quant à la prétendue différence de traitement des éditeurs belges et des éditeurs étrangers de journaux*

B.2.19. Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 655 et 656 du rôle affirment dans la première branche du deuxième moyen que la loi entreprise instaure une discrimination entre les éditeurs de journaux belges et étrangers, étant donné que les journaux diffusés en Belgique par ces derniers ne seraient pas soumis à l'écotaxe.

B.2.20. L'article 369, 12°, de la loi précitée considère comme redevable « toute personne physique ou morale qui procède à la mise à la consommation de produits soumis à une écotaxe ». Par mise à la consommation, on entend : « l'acte par lequel les droits à l'importation, l'accise ou la Taxe sur la Valeur Ajoutée sont dus pour la première fois dans le pays ». L'article 383, § 1er, première phrase, dispose expressément que l'écotaxe est levée sur le papier et/ou le carton, « que ce papier ou ces cartons soient ou non transformés ou imprimés ». Ce membre de phrase a été inséré suite à un

amendement (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/9, pp. 3-4) visant à préciser que les papiers importés transformés et/ou imprimés sont également soumis à une écotaxe (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, p. 229). La Cour déduit de ce qui précède, comme le Conseil des ministres l'a confirmé à l'audience, que les journaux étrangers mis à la consommation en Belgique sont bel et bien soumis à l'écotaxe s'ils ne contiennent pas la quantité minimum de fibres recyclées exigée.

Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule à l'article 383, § 1er, première phrase, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat les mots « et de magazines »;
2. rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 2 février 1995, par le siège précité, dans lequel le juge Y. de Wasseige est remplacé, pour le prononcé, par le juge J. Delruelle, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève