

Numéros du rôle : 640-641
Arrêt n° 8/95 du 2 février 1995

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation des articles 377 et 378 et des articles 391 à 401 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, introduits par la s.a. Ralston Energy Systems Benelux et autres.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des recours*

Par deux requêtes identiques, l'une rédigée en français et l'autre en néerlandais, adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 19 janvier 1994 et reçues au greffe le 20 janvier 1994,

- la société anonyme Ralston Energy Systems Benelux, dont le siège social est établi à Wavre, avenue Lavoisier 14;

- la société de droit néerlandais Varta b.v., dont le siège en Belgique est établi à Bruxelles, rue du Paruck 35;

- la société anonyme Philips Lighting, dont le siège social est établi à Anderlecht, rue des deux Gares 80;

- la société anonyme Duracell Batteries, dont le siège social est établi à Aarschot, Nijverheidslaan 7;

- la société anonyme Duracell Belgium, dont le siège social est établi à Aarschot, Nijverheidslaan 7;

- la société anonyme Duracell Benelux, dont le siège social est établi à Zaventem, Ikaroslaan 31;

- la société anonyme Philips Matsushita Batteries Corporation, dont le siège social est établi à Tessenderlo, Havenlaan 6;

- la société anonyme Panasonic Battery Sales Europe, dont le siège social est établi à Groot-Bijgaarden, Stationsstraat 26;

- la société anonyme Kodak, dont le siège social est établi à Vilvorde (Koningslo), Steenstraat 20;

- la société anonyme Ar-Belux, dont le siège social est établi à Anvers (Berchem), Marsstraat 58;

- la société anonyme Dry Battery Sales, dont le siège social est établi à Kruibeke, Hogenakkerhoekstraat 12;

demandant, à titre principal, l'annulation des articles 377 et 378 formant le chapitre IV du livre III, ainsi que des articles 391 à 401 formant le chapitre IX du livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (*Moniteur*

*belge* du 20 juillet 1993, deuxième édition) et, à titre subsidiaire, de poser à la Cour de justice des Communautés européennes les questions préjudicielles précisées en la requête.

Par les mêmes requêtes, les parties requérantes demandaient également la suspension de ces dispositions légales. Ces demandes de suspension ont été rejetées par l'arrêt n° 56/94 du 6 juillet 1994.

## II. *La procédure*

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

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

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

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

Les recours en annulation ont été notifiés aux autorités visées à l'article 76 de la loi organique et l'ordonnance de jonction a été notifiée aux mêmes autorités ainsi qu'aux parties requérantes par lettres recommandées à la poste le 10 février 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 février 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 28 mars 1994;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste reçue au greffe le 29 mars 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 mai 1994.

Un mémoire en réponse commun a été introduit par les parties requérantes par lettre recommandée à la poste le 28 juin 1994.

Par ordonnances des 28 juin 1994 et 21 décembre 1994, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 19 janvier 1995 et 19 juillet 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

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

Cette ordonnance a été notifiée par lettres recommandées à la poste le 6 juillet 1994 remises aux destinataires les 7 et 8 juillet 1994.

Un mémoire complémentaire a été introduit par le Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 31 août 1994.

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

1994.

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

A l'audience publique du 3 novembre 1994 :

- ont comparu :

. Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, et Me N. Cahen, avocat du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

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

. Me B. Asscherickx et Me I. Cooreman, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J. Delruelle et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

### III. *Objet des dispositions en cause*

Les dispositions attaquées figurent dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993, plus précisément au livre III qui traite des écotaxes.

L'article 377 énonce :

« Toutes les piles mises à la consommation sont soumises à une écotaxe de 20 francs par pile, à l'exception de celles reprises à l'annexe 14. »

L'article 378 dispose :

« Lorsque les piles sont soumises à un système de consigne organisé, elles bénéficient de l'exonération de l'écotaxe prévue à l'article 377, lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1° le montant de la consigne doit être au minimum de 10 francs par pile;

2° le redevable doit apporter la preuve du financement de l'élimination ou de la valorisation des piles récupérées par le système de consigne, conformément aux législations applicables en matière de déchets;

3° la pile doit porter un signe distinctif visible indiquant que la pile est consignée. Le Roi détermine les conditions auxquelles doit répondre ce signe distinctif. »

Les articles 391 à 401 sont des dispositions communes à toutes les écotaxes; elles concernent l'apposition d'un signe distinctif sur les produits soumis à une écotaxe (article 391), certaines exonérations (article 392), la perception et le contrôle des écotaxes (article 393), les infractions et leurs sanctions (articles 395 à 399).

L'article 401 fixe la date d'entrée en vigueur de l'écotaxe sur les piles au 1er janvier 1994. Cet article a été modifié sur ce point par l'article 5, C), de la loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, la date d'entrée en vigueur de l'écotaxe sur les piles est la « date à fixer par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et au plus tard (le) 1er janvier 1995 ».

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Position des requérantes*

A.1.1. Les requérantes justifient d'abord de leur intérêt à agir. Elles sont directement affectées par les dispositions entreprises, même si elles ne sont pas nécessairement les redevables de la taxe parce que l'objectif de cette taxe est d'atteindre les producteurs, fabricants et autres et de modifier leurs activités dans le sens voulu par le législateur. Or, elles ont toutes des activités de production, d'intermédiaire, de distribution, de vente, de marketing, d'importation du produit écotaxé, de sorte que, par le fait de l'augmentation du produit, elles seront affectées dans leur activité.

En outre, « d'après le législateur, le but des dispositions de la loi relatives aux piles est de favoriser, par la menace de l'écotaxe, l'instauration d'un système de consigne et la prise en charge par les producteurs et importateurs du financement de la valorisation ou de l'élimination des piles ».

##### *Quant au premier moyen*

A.1.2. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 aussi bien avant qu'après sa modification par l'article 2 de la loi spéciale du 16 juillet 1993, en ce que le législateur fédéral a disposé en matière de politique des déchets

alors que :

1° cette matière a été attribuée exclusivement aux régions;

2° la compétence conférée à l'autorité fédérale par le législateur fédéral spécial du 16 juillet 1993 en matière de « normes de produits » n'était pas en vigueur le 16 juillet 1993;

3° l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution n'autorise pas l'Etat fédéral à disposer par des mesures qui ne revêtent que l'apparence d'un impôt, en matière de politique des déchets, ni, à tout le moins, à prendre des mesures qui n'ont qu'accessoirement un caractère fiscal alors que lesdites mesures relèvent de manière principale de la politique des déchets.

*Quant au deuxième moyen, première branche*

A.1.3. Le deuxième moyen, première branche, est pris de la violation du principe d'égalité tel qu'il est reconnu par les articles 6, *bis* et, pour autant que de besoin, 112 de la Constitution.

Il est reproché aux dispositions attaquées d'établir des différences de traitement entre des catégories comparables de redevables et ce, tant par le choix des produits soumis à ces dispositions que par les conditions d'exonération dont certains peuvent bénéficier et non d'autres et par le taux de la taxe qui les frappe

alors que :

1° les critères de différenciation ne sont pas susceptibles de justification objective et raisonnable;

2° il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé;

3° l'efficacité des critères et le coût administratif de leur application ne confèrent pas à ceux-ci la justification raisonnable dont ils sont dépourvus par ailleurs.

*Quant au choix des produits écotaxés*

Une distinction est faite par le législateur entre les producteurs de produits soumis à l'écotaxe, comme les piles, et les producteurs d'autres objets comparables, soit par leur composition, tels les produits métalliques, soit par leur comportement particulier comme déchets, par exemple la colle, soit encore par les nuisances écologiques qu'ils sont réputés générer. Il appartient à ce législateur de justifier la différence de traitement qu'il fait ainsi en soumettant certains produits à l'écotaxe et en n'y soumettant pas d'autres.

En outre, il appartient au législateur de justifier le fait qu'il n'établit pas de différence selon que les piles contiennent ou non des matières dangereuses puisque toutes les piles mises à la consommation sur le marché belge, sauf certaines exceptions, sont frappées d'une seule et même écotaxe. Il appartient au législateur de justifier cette absence de différenciation.

La différence de traitement qui est faite ne peut pas être justifiée objectivement et raisonnablement. Conformément à la définition de l'écotaxe qui est donnée à l'article 369 de la loi, tous les produits mis à la consommation, réputés générer des nuisances écologiques, devraient être frappés d'une écotaxe. Or, seules certaines catégories de produits y sont soumises et, à l'exception de la catégorie des piles, tous les produits au sein de chacune de ces catégories ne sont pas visés.

Les auteurs de la loi expliquent cette discrimination par le fait que le choix des produits résulte de l'application de trois grands principes : l'existence de « produits substitués », le caractère exemplatif des produits - les produits sont exemplatifs d'un certain mode de gaspillage des ressources énergétiques et des matières premières - et le respect de délais appropriés pour la mise en oeuvre des écotaxes.

Le principe du « caractère exemplatif » s'oppose par définition au principe d'égalité parce que le législateur érige ainsi un objet en symbole et retient volontairement un critère symbolique et, par définition, non objectif, pour établir des catégories de redevables auxquels un traitement différent est réservé. Le choix est d'autant plus arbitraire que l'exemple retenu n'est pas nécessairement représentatif de l'objectif poursuivi en matière d'environnement. Il faut rappeler que l'écotaxe qui frappe les piles a pour objectif particulier de favoriser la mise en place d'un système de consigne pour assurer un traitement adéquat des piles dont les caractéristiques particulières rendraient leur présence indésirable dans la plupart des filières classiques de traitement des déchets. Or, les écotaxes ne portent que sur 5 p.c. des déchets ménagers et les piles ne constituent qu'une infime partie de ces déchets ménagers, lesquels ne représentent eux-mêmes qu'une partie limitée du volume total des déchets. La taxation particulière des piles n'a dès lors aucun effet significatif sur la réduction quantitative des déchets. « En outre, quelles que puissent être les difficultés engendrées par les piles dans les filières de traitement classiques des déchets, ces difficultés ne peuvent être que minimales par rapport aux problèmes posés par la montagne des autres déchets. »

Il en résulte que le législateur ne justifie pas objectivement et raisonnablement le choix des piles comme catégorie particulière de produits visés par l'écotaxe et qu'à tout le moins il y a violation du principe de proportionnalité puisque l'instauration de l'écotaxe aura pour conséquence la disparition du marché belge de certaines des sociétés requérantes parce que les investissements nécessaires ne se justifient pas, étant donné l'étroitesse du marché belge, abstraction faite des pertes du chiffre d'affaires dues à l'augmentation du prix des produits. Il faut souligner que l'obligation de marquage des produits telle qu'elle est prévue par l'article 391 de la loi oblige les producteurs à créer une ligne de production séparée pour le marché belge et oblige les distributeurs à procéder à un dédoublement de leurs stocks.

Le marché belge risque ainsi d'être livré à un quasi monopole néfaste au maintien d'une saine concurrence et de voir une augmentation du nombre de déchets dus aux piles produits annuellement sur le marché belge.

Le système d'écotaxes risque en effet d'isoler le marché belge du reste des pays de l'union et d'empêcher la gestion actuelle qui tire parti des possibilités offertes par le marché intérieur européen. Un tel isolement présente deux risques : en cas de sous-estimation du besoin en piles sur le marché belge, des pénuries risquent de se produire auxquelles il sera impossible de remédier en faisant appel aux stocks destinés aux autres pays. En cas de surestimation des besoins sur le marché belge, dès lors qu'il ne sera pas possible d'écouler le surplus dans d'autres pays à cause du marquage obligatoire qui risque de créer une confusion, il y a un risque très important qu'une partie de la production soit mise en décharge et vienne s'ajouter à la montagne des déchets. Ce risque de gaspillage sera d'autant plus important qu'il sera difficile d'apprécier les besoins du marché belge puisque l'approvisionnement dans les pays frontaliers sera toujours possible.

« A supposer qu'un critère objectif et raisonnable puisse justifier pareille discrimination *-quod non-*, encore faut-il constater que son application aboutit à des conséquences parfaitement déraisonnables et hors de toute proportion avec l'objectif, quantitatif en l'espèce, poursuivi par la loi. »

Le Gouvernement fédéral admettrait lui-même, en plus, que le bien-fondé du choix des produits doit être vérifié puisqu'il a prévu la mise en place d'une Commission de suivi qui doit donner un avis concernant l'écotaxe visée à l'article 377.

Le choix des différentes catégories de produits, en particulier des piles, n'est pas objectivement justifié par le principe de « l'existence d'un substitut ». Or, la pile, dont la caractéristique majeure est de procurer une énergie portable, n'a pas, comme telle, de substitut, ce substitut ne pouvant être le raccordement au

secteur. Le seul substitut possible serait la pile énergie autonome, non écotaxée. Or, toutes les piles sont soumises à l'écotaxe. « L'existence d'un substitut est donc liée, en l'espèce, à la possibilité, pour les producteurs et les importateurs de piles, de mettre sur le marché belge des produits qui peuvent satisfaire aux conditions d'exonération fixées par l'article 378. Cette possibilité est, actuellement, inexistante », ce qui sera démontré plus loin.

Concernant le dernier principe qui a guidé le législateur dans le choix des produits, à savoir le respect de délais appropriés pour la mise en oeuvre des écotaxes ou la nécessité de tenir compte de délais d'adaptation raisonnables, il faut relever qu'apparaissent actuellement des difficultés suscitées par les arrêtés d'exécution de la loi et que si ces délais visent les consommateurs et les producteurs, outre le fait que le critère n'est ni objectif ni raisonnable, le délai laissé par la loi au producteur, de l'avis du Gouvernement fédéral lui-même, est insuffisant puisqu'un projet de loi a été déposé qui reporte de six mois l'application de l'écotaxe aux piles en raison du délai jugé nécessaire pour que les producteurs se conforment aux dispositions de la loi.

Après avoir dénoncé l'absence de toute justification objective et raisonnable quant au choix des piles comme catégorie visée par l'écotaxe, les requérantes contestent le traitement identique qui est fait à toutes les piles commercialisées sur le marché belge. Elles se fondent à cet égard sur une directive du Conseil des Communautés européennes, la directive n° 91/157/CEE du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, qui impose aux Etats membres l'interdiction de certaines piles et favorise la commercialisation de piles à contenu moins dangereux. Or, plus de 95 p.c. des piles commercialisées sur le marché belge ne contiennent plus à ce jour de mercure, de cadmium et de plomb parce que l'industrie des piles a développé des investissements considérables pour se conformer à des accords volontaires conclus avec les autorités belges.

Le législateur n'a pas voulu tenir compte de cette situation spécifique parce que plusieurs composants des piles actuelles sont malgré tout indésirables dans la plupart des filières de traitement classique des déchets. Une telle opinion n'est, selon les requérantes, pas partagée par les instances européennes qui ont adopté la directive rappelée et il faut encore souligner que les produits ici visés représentent moins de 0,1 p.c. du total des déchets ménagers. Il y a donc méconnaissance du principe de proportionnalité à traiter de la même manière toutes les piles sans tenir compte du fait qu'elles contiennent ou non des matières dangereuses et à écotaxer les piles qui ne contiennent pas des matières dangereuses parce qu'elles seraient impropres à l'incinération ou au compostage alors qu'elles partagent cette caractéristique avec tous les autres produits métalliques commercialisés sur le marché belge.

L'absence de tout fondement sérieux et objectif des dispositions est encore confortée par des expériences étrangères comme celles de la Norvège, de la Suède, du Danemark et de l'Allemagne et par le fait que le Gouvernement fédéral a introduit un projet de modification de la loi du 16 juillet 1993.

#### *Concernant le taux de la taxe*

Le législateur n'opère aucune différence de traitement et frappe d'une taxe identique toutes les piles, quels que soient leur composition ou leur poids. Or, le marché des piles commercialisées en Belgique se caractérise par une extrême diversité quant à l'utilisation, quant à la composition et quant au poids des piles.



Or, il n'est pas justifié objectivement et raisonnablement qu'une taxe identique frappe des catégories essentiellement différentes au regard du but poursuivi par la loi. Si le législateur ne pouvait pas tenir compte de toutes les situations particulières, il aurait cependant dû prendre en considération les caractéristiques les plus importantes des piles et fixer un taux différent selon le poids, ce qui aurait été d'ailleurs justifié par l'objectif « quantitatif de la loi ».

« Par ailleurs, il n'est pas admissible, pour le respect du principe d'égalité, que la loi frappe au même taux les piles qui contiennent des matières dangereuses au sens de la directive 91/157/CEE, et celles qui n'en contiennent pas, et, ce, d'autant plus que les piles qui contiennent des matières dangereuses sont beaucoup plus chères que les piles qui n'en contiennent pas. Dès lors, en frappant de la même écotaxe les uns et les autres, le législateur favorise les piles contenant des matières dangereuses. »

Il résulte du fait que les piles rechargeables au nickel-cadmium sont proportionnellement moins pénalisées par l'écotaxe que la Belgique contrevient ainsi à la directive citée et aggrave la discrimination qui est faite à l'égard des producteurs des piles qui ne contiennent pas de matières dangereuses.

#### *Concernant les conditions d'exonération*

Les conditions d'exonération sont essentielles pour les producteurs de piles puisqu'elles constituent le seul moyen d'échapper à l'écotaxe. Or, à nouveau, le législateur ne tient pas compte des multiples différences entre les divers types de piles et organise un système uniforme de consignes avec obligation de financement, dans le chef des producteurs et importateurs, de l'élimination ou de la valorisation des piles usagées qui doivent aussi porter un signe distinctif indiquant qu'elles sont soumises à consigne.

La mise sur pied du système de reprise généralisé se heurte à des difficultés pratiquement insurmontables. Pour l'exonération de l'écotaxe, une obligation de marquage des piles consignées est imposée par le législateur et est d'ailleurs une nécessité absolue pour la bonne marche financière du système; il convient en outre que le logo indiquant la consigne se trouve sur la pile elle-même. Or, les fabricants et importateurs n'ont pas disposé du temps nécessaire pour adapter leur production à cette obligation puisque le signe distinctif à apposer n'est connu que depuis le 29 décembre 1993, date de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal du 23 décembre 1993 relatif au signe distinctif à apposer sur les récipients pour boissons, les piles et les récipients pour certains produits industriels ainsi qu'à la dispense de mentionner le montant de la consigne. Ce problème a d'ailleurs été reconnu par le Gouvernement fédéral, qui a introduit un projet de loi modificatif.

Une difficulté spécifique apparaît en outre pour les piles qui sont trop petites pour porter le signe distinctif imposé par la loi. La solution proposée par le Gouvernement fédéral, qui consiste à dispenser ces piles de l'obligation de porter un signe distinctif, n'est pas satisfaisante dans la mesure où le signe distinctif est la condition *sine qua non* de l'instauration d'un système de consigne financièrement viable.

« Dès lors, en imposant aux producteurs et importateurs de piles trop petites pour porter un signe distinctif indiquant qu'elles sont consignées, les mêmes conditions d'exonération qu'aux autres producteurs et importateurs, dont les piles ne rencontrent pas ce problème, la loi est source de discriminations prohibées par les articles 6, *6bis* et, pour autant que de besoin, 112 de la Constitution. »

« De plus, la discrimination déjà dénoncée, qui consiste à avoir traité de manière identique les deux catégories essentiellement différentes que sont les piles qui contiennent des matières dangereuses et celles qui n'en contiennent pas, est encore aggravée par les conditions d'exonération qui, à les supposer actuellement réalisables, *quod non*, sont également fixées de manière uniforme pour les deux catégories de piles concernées. »

Les piles qui ne contiennent pas de matières dangereuses se caractérisent par leur absence totale de la moindre valeur résiduaire après usage, de sorte que leur valorisation est actuellement impossible. Le système organisé, qui impose aux producteurs et importateurs de financer la valorisation ou l'élimination des piles, favorise donc les producteurs de piles qui contiennent des matières dangereuses. Un tel traitement préférentiel est contraire aux obligations imposées par la directive européenne déjà citée et, en plus, injustifiable objectivement et raisonnablement au regard du but poursuivi par la loi.

*Quant au deuxième moyen, deuxième branche*

A.1.4. Le deuxième moyen, deuxième branche, est pris de la violation des articles 6, *6bis* et, pour tant que de besoin, 112 de la Constitution combinés avec les articles 30 du traité C.E., 6 et 7 de la directive 91/157/CEE et 8 et 9 de la directive 83/189/CEE en ce que la mesure dont il s'agit prive les requérantes de la jouissance des droits qui leur sont garantis par les dispositions précitées de droit communautaire.

Les dispositions attaquées violent plusieurs dispositions de droit communautaire ayant effet direct dans l'ordre juridique belge parce qu'elles créent des entraves importantes à la libre circulation des piles au sein du marché intérieur européen, garantie par les dispositions de droit européen déjà citées.

« Etant donné la primauté dont jouit le droit communautaire dans l'ordre juridique interne belge (...), la discrimination que subissent les requérantes dans leur droit de jouir comme tous les autres Belges des droits et libertés garantis par le droit communautaire, n'est susceptible d'aucune justification, dès lors que toute tentative de justification serait impuissante à sublever la loi attaquée de la contrariété avec une norme de droit qui lui est supérieure. »

L'article 30 du Traité instituant la Communauté européenne, qui interdit entre les Etats membres des restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toute mesure d'effet équivalent, est méconnu par les dispositions attaquées parce que le but du législateur est d'inciter les producteurs et importateurs à instaurer un système de consigne, de sorte que l'écotaxe s'analyse comme une obligation accessoire qui ne s'applique que si les producteurs ne se conforment pas à l'obligation principale qui leur est imposée par la loi, à savoir l'obligation d'instaurer un système de consigne.

La nature juridique des dispositions attaquées en droit européen doit être déterminée en fonction de leur but principal, à savoir l'instauration d'un système de consigne, sans tenir compte de l'apparence fiscale de la loi. Or, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, l'obligation d'instaurer un système de consigne est une mesure susceptible d'entraver le commerce intercommunautaire, et tombe de ce fait dans le champ d'application de l'article 30.

S'il est admis que la protection de l'environnement peut être considérée comme une exigence impérative permettant une dérogation à la règle principale, il convient de relever que les Etats membres ne sont autorisés à adopter des mesures pour satisfaire à des exigences impératives qu'en l'absence de mesures à ce sujet au niveau communautaire. Or, il existe la directive du 18 mars 1991 déjà citée. Et il apparaît du préambule de cette directive que les préoccupations qui ont motivé son adoption concernaient bien toutes les piles commercialisées sur le territoire des Etats membres, qu'elles contiennent ou non des matières dangereuses.

Si la directive ne comprend de dispositions qu'à propos des piles contenant des matières dangereuses, c'est parce qu'il a été jugé inutile d'adopter des règles harmonisées pour les autres piles, celles-ci ne posant pas d'importants problèmes au niveau de la gestion des déchets et de la protection de l'environnement.

« La directive 91/157/CEE a donc organisé une harmonisation complète et suffisante des règles de gestion des déchets et de protection de l'environnement en matière de piles, si bien que le législateur fédéral n'était pas autorisé non plus à adopter des mesures ayant un effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation pour ce qui concerne les piles qui ne contiennent pas des matières dangereuses. »

Non seulement les dispositions attaquées méconnaissent ainsi cet article 30 du traité C.E.E. mais en plus, dès lors que cet article a un effet direct pour les particuliers qui puisent donc directement dans celui-ci un droit subjectif, elles privent ces requérantes de leur droit d'importer et de commercialiser sans entrave leurs produits sur le territoire belge.

En ce qui concerne les piles qui contiennent des matières dangereuses, le législateur fédéral se devait de respecter cette directive. Or, si cette directive permet l'organisation d'une collecte séparée de ces piles par le biais d'un système de consigne, son article 7 prévoit que les mesures ne peuvent être mises en place qu'après consultation des parties concernées et doivent reposer sur des critères écologiques et économiques valables et éviter les distorsions de concurrence. Il est manifeste que la condition de consultation n'a pas été remplie.

« Pour cette seule raison déjà, les dispositions attaquées contreviennent aux règles de la directive 91/157/CEE en ce qu'elles ont privé les producteurs et importateurs de piles qui contiennent des matières dangereuses au sens de la directive d'une garantie importante leur permettant de faire connaître leur point de vue en temps utile. »

« En outre, les dispositions attaquées, en ce qu'elles organisent un régime formellement identique mais plus onéreux dans les faits pour les piles qui ne contiennent pas de matières dangereuses (...), contreviennent à l'obligation qui est faite aux Etats membres en vertu de l'article 6 de la directive de promouvoir la mise sur le marché de piles qui contiennent des quantités plus faibles de matières dangereuses et/ou polluantes. »

« Enfin, les dispositions attaquées ont été adoptées en violation des règles de la directive du Conseil 83/189/CEE, qui impose la notification, préalable à son adoption, de toute règle technique étatique à la Commission européenne. »

« En adoptant les dispositions attaquées sans qu'elles aient été au préalable notifiées à la Commission européenne, le législateur a privé les requérantes d'une garantie importante prévue par le droit communautaire pour assurer le respect du principe de la libre circulation des marchandises.

Les dispositions de ladite directive relatives à l'obligation de notification préalable, et à l'interdiction d'adopter les règles techniques pendant un délai pouvant aller de 3 à 12 mois selon les cas, ayant par ailleurs incontestablement effet direct, leur violation par le législateur constitue également une violation des articles 6 et 6bis, et le cas échéant 112, de la Constitution, en ce qu'elle prive les requérantes d'une garantie importante du respect des principes de la libre circulation des marchandises. »

Les parties requérantes demandent à titre subsidiaire que la Cour d'arbitrage pose à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle sur l'interprétation qu'il convient de donner aux dispositions de droit communautaire invoquées dans le présent moyen, à moins qu'elle ne juge que l'interprétation qui doit leur être donnée s'impose avec évidence ou qu'elle estime que la question préjudicielle n'est pas indispensable à la solution du litige.

Les requérantes proposent de formuler la question de la manière suivante :

« 1° L'article 30 du Traité C.E. doit-il être interprété comme s'opposant à des mesures adoptées par un Etat membre, dispositions qui, telles celles en cause, prennent l'apparence de mesures fiscales, mais qui imposent aux producteurs et importateurs de piles l'organisation d'un système de consigne pour tous les types de piles alors que la Directive 91/157/CEE du Conseil ne prévoit cette possibilité que pour les piles qui contiennent des matières dangereuses ?

2° L'obligation qui est faite aux Etats Membres, en vertu de l'article 7 de la Directive 91/157/CEE, de consulter les parties concernées avant la mise en place de mesures tendant à instaurer un système de consigne a-t-elle effet direct ?

3° Dans l'hypothèse où la réponse à la question précédente serait positive, quelle est la sanction de la violation de cette obligation ?

4° Les critères écologiques et économiques valables visés à l'article 7 de la Directive 91/157/CEE permettent-ils de justifier des mesures telles que les mesures en cause ?

5° L'article 6, deuxième tiret de la Directive 91/157/CEE a-t-il effet direct ?

6° Les règles techniques au sens de la Directive du Conseil 83/189/CEE comprennent-elles des mesures telles que celles visées à la première question ?

7° Dans l'hypothèse où la réponse à la sixième question serait positive, les articles 8 et 9 de la Directive du Conseil 83/189/CEE ont-ils effet direct ?

8° Dans l'hypothèse où la réponse à la septième question serait positive, quelle sanction s'attache-t-elle à la violation desdits articles ? »

#### *La position du Conseil des ministres*

##### *Concernant le premier moyen*

A.2.1. Le législateur fédéral était compétent pour adopter les dispositions entreprises parce que les écotaxes sont des normes de produits pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente en vertu du nouvel article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par l'article 2, § 1er, de la loi spéciale du 16 juillet 1993. Même si cette loi n'est entrée en vigueur que dix jours après sa publication au *Moniteur belge*, elle avait dès le 16 juillet 1993, date de sa promulgation, force exécutoire, de sorte que l'Etat fédéral était compétent dès ce moment pour l'établissement des normes de produits suivant le nouvel article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par ailleurs, il faut souligner que l'autorité fédérale était également compétente pour l'établissement des normes de produits avant la loi spéciale du 16 juillet 1993. A ce moment, l'autorité nationale était compétente pour rédiger des normes générales et sectorielles; les normes de produits appartiennent à cette catégorie. S'il est vrai que les piles au contenu toxique font l'objet d'une directive européenne, il ne faut pas en déduire que la compétence de l'Etat fédéral disparaissait. En effet, la norme européenne n'a pas soumis les piles à l'écotaxe, de sorte qu'elle n'a pas le même objet que la loi ordinaire du 16 juillet 1993. Il faut souligner aussi que les normes de produits échappaient totalement à la compétence régionale parce que les régions devaient respecter le principe de la libre circulation des biens, principe dont la normalisation était exclusivement réservée à l'Etat.

La compétence du législateur fédéral résulte également de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution. L'écotaxe est une mesure fiscale puisque la loi prévoit explicitement qu'il s'agit d'une taxe assimilée aux accises. Il est vrai que le législateur fédéral a voulu par ses dispositions protéger l'environnement. Mais l'effet de l'écotaxe est semblable à l'effet des accises : cette taxe frappe un produit mis à la consommation et modifie toujours les comportements des producteurs et des consommateurs.

##### *Concernant le deuxième moyen, première branche*

##### *Quant au choix des produits écotaxés*

A.2.2. Comme l'a relevé la Cour, la question de la détermination des objets soumis à l'écotaxe relève de l'appréciation du législateur, qui s'est laissé guider en l'espèce par trois principes, l'existence de produits de substitut, le caractère exemplatif des produits et le respect de délais appropriés pour la mise en oeuvre des écotaxes. Dès lors que ce choix ne procède pas d'une appréciation manifestement erronée, il n'appartient pas à la Cour de le sanctionner.

Concernant le principe du caractère exemplatif, il faut d'abord relever que le législateur n'était pas obligé de tenir compte du volume des déchets que représentent les piles. Il est par ailleurs inexact de considérer que l'instauration de l'écotaxe entraînera l'isolement du marché belge du reste des pays de l'Union européenne. Les autres inconvénients relevés par les requérantes font partie des changements de comportement des producteurs et des consommateurs qui sont voulus par le législateur pour faire diminuer la montagne des déchets.

Concernant le principe de l'existence de substituts, il faut d'abord souligner que les piles qui procurent de l'énergie peuvent facilement être remplacées par le raccordement au secteur. C'est pour inciter le consommateur à choisir l'électricité dans tous les cas où c'est possible que le législateur a fixé le niveau de l'écotaxe à un montant suffisamment élevé. Il faut aussi relever que, pour les cas où l'usage des piles est une nécessité absolue, le législateur a prévu une liste des catégories d'appareils utilisant des piles qui sont exclus du champ d'application des écotaxes. Ces catégories d'appareils sont énumérées dans l'annexe 14 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993. Pour les autres catégories d'appareils, c'est le consommateur qui fera le choix entre l'électricité et les piles, ce qui amènera à terme une modification du comportement des producteurs, qui seront incités à produire des appareils fonctionnant à l'électricité.

Concernant le délai d'adaptation, c'est au législateur qu'il appartient d'apprécier le délai nécessaire et en fixant ce délai à six mois, il n'a pas violé le principe d'égalité.

On ne peut reprocher par ailleurs au législateur d'avoir soumis toutes les piles à un régime uniforme. Ce choix est dicté par le fait que le législateur a voulu respecter le principe du caractère exemplatif des produits. Le consommateur ne peut d'ailleurs pas faire la distinction entre les piles dangereuses pour l'environnement et celles qui le sont moins. L'objectif poursuivi est d'inciter le consommateur à utiliser l'électricité et d'éviter que les piles, qui présentent toutes un risque pour l'environnement, même les moins dangereuses - présence de métaux lourds dangereux et présence d'électrolyte -, se retrouvent dans les filières de traitement classique des déchets. La mesure prise peut donc trouver ainsi une justification objective et raisonnable.

#### *Concernant le taux de la taxe*

Comme l'a précisé la Cour, c'est au législateur qu'il appartient d'apprécier le taux de la taxe, et en prévoyant une taxe d'un montant tel qu'elle ait un effet prohibitif, ce législateur prend une mesure qui est en rapport avec l'objectif poursuivi tel qu'il a déjà été précisé. Le législateur a surtout voulu viser les piles qu'on achète habituellement, de sorte que l'augmentation du prix qui résultera de l'écotaxe aura pour effet de décourager le consommateur. Les produits visés par l'écotaxe ne sont pas nécessairement des produits

qui provoquent de grands problèmes en matière d'environnement mais « ils sont exemplatifs d'un certain mode de gaspillage des ressources énergétiques et des matières premières ».

#### *Concernant les conditions d'exonération*

S'il est vrai que l'obligation de marquage des piles écotaxées et des piles consignées aura pour conséquence la disparition des piles vendues en faibles quantités, un tel objectif est conforme au but visé par le législateur puisque l'écotaxe a volontairement un effet prohibitif.

Le retard qui a été mis à l'exécution de la loi n'est pas imputable au législateur mais concerne les arrêtés d'exécution dont il n'appartient pas à la Cour d'examiner la régularité.

Il est vrai que les piles qui sont trop petites pour porter le signe distinctif seront écotaxées et ne pourront bénéficier de l'exonération. Ce résultat est conforme au but visé par le législateur. Le consommateur aura le choix soit d'acheter des piles écotaxées, soit d'acheter d'autres piles qui bénéficient du système d'exonération, soit d'utiliser l'électricité.

Le législateur a choisi d'instaurer un système uniforme d'exonération pour toutes les piles, aussi bien les dangereuses que les moins dangereuses. Les parties requérantes sont elles-mêmes producteurs de toutes les piles. Il n'y a donc pas à leur égard de méconnaissance du principe d'égalité. Il leur reviendra d'apprécier quel système de consigne elles veulent organiser en fonction de la valorisation possible des différentes catégories de piles.

#### *Concernant le deuxième moyen, deuxième branche*

A.2.3. La Cour n'est pas compétente pour connaître de moyens qui sont pris directement de la violation du droit international ou du droit communautaire.

En outre, l'article 30 du Traité de Rome n'est pas applicable parce que l'écotaxe est une mesure fiscale; les parties requérantes ne peuvent donc invoquer que les dispositions du Traité qui concernent les impôts (les articles 95 à 99). Il faut aussi souligner que le législateur n'a pas voulu favoriser les produits belges mais que l'écotaxe est applicable à toutes les piles de toutes les nationalités.

Subsidiairement, en admettant que les dispositions entreprises constituent une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative prohibée par l'article 30 du Traité, cette mesure est justifiée pour une des raisons énumérées à l'article 36 du Traité, la protection de l'environnement. Il résulte de l'examen de la jurisprudence de la Cour européenne de justice que l'on peut considérer que la loi entreprise n'impose que des limitations proportionnées à la libre circulation des marchandises. Il n'existe d'ailleurs pas de solution de rechange aussi efficace du point de vue de la protection de l'environnement.

Concernant les directives européennes invoquées par les requérantes, il faut relever qu'elles fixent au législateur un but à atteindre et lui laissent le choix des moyens. Par la disposition entreprise, le législateur fédéral exécute au moins partiellement la directive en établissant un système d'écotaxe et un système d'exonération qui peut être considéré comme une mesure appropriée pour la collecte séparée des piles en vue de leur valorisation ou de leur élimination.

Les violations plus précises des dispositions relatives à la consultation et à la notification préalable ne peuvent être combinées avec les articles 6 et *6bis* de la Constitution et sont des violations directes du droit communautaire dont la Cour ne peut connaître. Il s'agit uniquement de la violation d'une obligation de forme.

Par ailleurs, on ne peut reprocher au législateur fédéral d'avoir organisé un régime identique pour des piles qui ne sont pas visées par la directive puisque les Etats membres sont autorisés à adopter des mesures en vue de la protection de l'environnement, en l'absence de mesures à ce sujet au niveau communautaire.

Concernant la question préjudicielle, il faut tenir compte du fait que la Cour de justice a estimé qu'une question n'est pas nécessaire si le juge suprême n'a aucun doute quant à l'interprétation exacte du droit communautaire.

#### *Position du Gouvernement flamand*

##### *Concernant la recevabilité*

A.3.1. Les parties requérantes n'ont pas intérêt à l'annulation de tous les articles qu'elles contestent, non seulement les dispositions qui instaurent l'écotaxe sur les piles et celles qui règlent l'entrée en vigueur - articles 377, 378 et 401, 3<sup>o</sup> - mais également les articles 391 à 401 de la loi, qui sont des dispositions communes concernant la perception, le contrôle, le maintien, la poursuite de la mise en oeuvre et l'entrée en vigueur de toutes les écotaxes.

##### *Concernant le premier moyen*

A.3.2. L'Etat fédéral est compétent pour prendre les dispositions entreprises sur la base de l'article 170 de la Constitution. La compétence fiscale qui lui est ainsi attribuée n'est en rien subordonnée à une compétence matérielle non fiscale. Un législateur fiscal n'est pas limité à la poursuite d'un objectif financier mais peut poursuivre d'autres objectifs comme, en l'espèce, la protection de l'environnement. Ce principe doit toutefois être nuancé afin que la répartition des compétences matérielles non fiscales voulue exclusive ne soit vidée de sa substance par la mise en oeuvre de compétences matérielles fiscales « parallèles ». Il faut alors vérifier si l'impôt remplit principalement une fonction financière ou redistributive ou si la fonction incitative ou régulatrice de la taxe est primordiale. Dans le premier cas, la compétence fiscale peut justifier à elle seule la mesure entreprise, même si la taxe a des effets secondaires accessoires sur le comportement des contribuables qui sont visés. Dans le second cas, en revanche, il faut non seulement que le législateur qui instaure la taxe dispose d'une compétence matérielle fiscale, mais aussi qu'une compétence matérielle non fiscale lui ait également été confiée pour régler le comportement des citoyens que la taxe encourage ou décourage. L'objectif écologique des écotaxes n'est pas accessoire mais primordial. Il faut donc vérifier si l'Etat fédéral peut invoquer une compétence matérielle, ce qui est le cas puisqu'il est compétent pour établir les normes de produits, conformément à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par l'article 2, § 1er, de la loi spéciale du 16 juillet 1993. « Etant donné que les écotaxes litigieuses, telles qu'elles sont actuellement instaurées, sont toutes levées lors et en raison de la mise sur le marché de produits qui ne satisfont pas à certaines spécifications techniques, elles poursuivent exactement le même but que les normes de produits, de sorte que les écotaxes, qui en effet ne sont pas des mesures purement fiscales, règlent bien une matière attribuée à l'Etat fédéral et plus précisément une matière réservée ».

Concernant l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1993, il faut d'abord relever que déjà avant le 30 juillet 1993, l'Etat fédéral était compétent pour fixer les normes de produits en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il faut observer aussi que la compétence d'un législateur ne doit pas exister au moment où il légifère, c'est-à-dire au moment où il prend sa décision, mais au moment où il règle les comportements, c'est-à-dire au moment où sa règle de conduite doit être respectée, c'est-à-dire au moment de l'entrée en vigueur des dispositions légales attaquées. Or, les dispositions entreprises en l'espèce sont entrées en vigueur bien après le 30 juillet 1993.

Il faut encore vérifier si la législation entreprise n'a pas porté atteinte au principe de proportionnalité qui est un élément de la compétence du législateur fédéral en l'espèce. « En l'absence d'une réaction de la part des Régions, on doit toutefois admettre qu'il n'a pas été porté atteinte jusqu'à présent au principe de proportionnalité, ce qui peut être confirmé ici au nom de la Région flamande. La compétence fédérale en matière de normes de produits - ainsi que la compétence en matière d'écotaxes fondée sur elle - et la compétence régionale en matière de déchets doivent du reste être considérées comme complémentaires plutôt que contradictoires.

Pour des modifications futures des écotaxes, les régions disposent d'un droit de veto, de sorte que la garantie du respect du principe de proportionnalité a été inscrite dans la législation des écotaxes elles-mêmes. »

#### *Quant au second moyen, première branche*

A.3.3. Les griefs invoqués par les requérantes reposent sur une critique d'opportunité des dispositions entreprises. Il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle du législateur. Il faut ensuite faire observer qu'il existe un produit de remplacement pour les piles visées par l'écotaxe, c'est l'emploi de l'énergie électrique du réseau qui n'offre pas le même confort que les piles mais qui représente une solution de rechange écologique. Le législateur a voulu augmenter le prix d'achat des produits anti-écologiques pour rendre plus attrayants les produits écologiques, avantages et désavantages pris en compte. Le législateur n'a pas exigé qu'il existât une solution de rechange pour toute utilisation possible des produits, mais pour l'usage courant.

Concernant le taux de la taxe, l'arrêt de la Cour n° 11/94 du 27 janvier 1994 est rappelé. Il peut s'appliquer *mutatis mutandis* aux piles puisqu'il n'a apporté aucune preuve du caractère arbitraire ou déraisonnable des différents traitements dénoncés par les requérants.

Pour ce qui est du traitement égal des différentes sortes de piles, il faut rappeler la jurisprudence de la Cour en matière fiscale et relever que de nombreuses réformes ne peuvent être introduites que progressivement, ce qui peut justifier des traitements différents, fût-ce à titre temporaire. Il est d'ailleurs prévu que la loi entreprise fera l'objet dans le futur d'une évaluation par la Commission de suivi, qui pourra proposer des adaptations.

#### *Quant au second moyen, deuxième branche*

A.3.4. Les parties requérantes invoquent en réalité dans cette branche une violation directe du droit communautaire qui n'est liée au principe d'égalité que de manière artificielle. Elles n'invoquent aucun traitement inégal dans la jouissance des droits qui leur sont reconnus mais exclusivement la violation des règles de droit objectives attribuant ces droits subjectifs.



A titre subsidiaire, et pour autant que les dispositions entreprises contiendraient une limitation de la circulation des marchandises - la mesure étant en effet applicable tant aux produits internes qu'aux produits importés -, il faut prendre en considération l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 20 septembre 1988 qui admet que la protection de l'environnement constitue une exigence susceptible de justifier des restrictions à la circulation des marchandises sous certaines conditions. Les parties requérantes ne démontrent pas qu'il ne serait pas satisfait à ces exigences en l'espèce. La directive 91/157/CEE, quant à elle, autorise expressément les Etats à tenir les piles à l'écart des systèmes de traitement habituels des déchets et donc à mettre en oeuvre un système de consigne. Le grief pris de la violation de l'obligation d'information découlant de la directive 83/189/CEE ne peut, pour sa part, s'appliquer qu'à l'article 391 de la loi entreprise. Ce grief a été réfuté de manière satisfaisante par le Gouvernement fédéral lors de l'adoption de la loi : les procédures d'information visées « (...) ne sont pas applicables, étant donné qu'il s'agit seulement ici d'une technique de contrôle fiscal ».

#### *Réponse des requérantes*

A.4.1. Les requérantes examinent d'abord l'incidence de la loi du 3 juin 1994 sur leur recours en annulation. Les modifications apportées par cette loi laissent intact l'intérêt des requérantes et confirment le bien-fondé de leur moyen d'annulation, particulièrement du moyen déduit de la violation du principe d'égalité. La loi entreprise ne fait que reporter la date d'entrée en vigueur de la norme et ne modifie pas le système prévu. Ce report est précaire puisque le Roi peut à tout moment mettre en vigueur le chapitre relatif aux piles et que cette entrée en vigueur interviendra de toute façon au plus tard le 1er janvier 1995. Par ailleurs, les motifs du report indiquent les doutes que le Gouvernement fédéral et le législateur fédéral eux-mêmes entretiennent quant au système qui a été mis en place.

A.4.2. Concernant la recevabilité du recours, les requérantes ont intérêt à l'annulation de toutes les dispositions et en particulier de celles qui règlent les modalités de perception, les sanctions et la mise en vigueur, parce que ces dispositions sont indissolublement liées à la taxe.

A.4.3. Concernant le premier moyen, le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres font une confusion entre l'article 6, § 1er, II, 1<sup>o</sup>, et l'article 6, § 1er, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980. La compétence en matière de normes de produits ne concerne que la protection de l'environnement. Or, l'écotaxe, et spécialement l'écotaxe sur les piles, relève de la politique des déchets.

S'agissant du recours à l'article 2, § 1er, de la loi spéciale du 16 juillet 1993, les arguments du Conseil des ministres et du Gouvernement flamand ne peuvent être admis parce qu'il est de règle que la compétence d'une autorité s'apprécie au moment où celle-ci prend une décision.

Pour ce qui est de la nature fiscale de l'écotaxe, il n'y a pas lieu de se référer exclusivement aux termes de la loi mais il faut analyser la mesure; en l'espèce, les caractéristiques d'une mesure fiscale ne sont pas réunies.

L'absence de réaction des régions n'est pas un argument valable dans le cadre d'un débat juridique.

A.4.4. Concernant le deuxième moyen, première branche, il ne suffit pas d'invoquer le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur. Dès lors qu'il apparaît que les sacrifices imposés par le législateur ont pour conséquence la disparition de certains produits et non d'autres, au nom de la protection de l'environnement, il revient à la Cour de vérifier si le sacrifice radical de certains est objectivement justifié au regard du but poursuivi et présente un rapport raisonnable de proportionnalité avec ce but. Les requérantes ne critiquent ni le but poursuivi ni la nécessité de mesures, qui peuvent être des écotaxes. Elles dénoncent en revanche le caractère arbitraire et déraisonnable de l'écotaxe qui frappe les piles sans que des

distinctions soient faites entre celles-ci en fonction des différences objectives qu'elles présentent quant à leur impact sur l'environnement.

L'objectif poursuivi par le législateur n'est pas celui qu'indique le Conseil des ministres -réduire la consommation de piles en Belgique au profit d'hypothétiques substituts, tels que le raccordement au secteur-, mais au contraire d'assurer la protection de l'environnement par des mesures qui tendent à développer le recours à la consigne. Le substitut des piles écotaxées n'est pas le raccordement au secteur mais la pile consignée et adéquatement traitée. L'argumentation présentée par le Conseil des ministres n'est pas seulement erronée mais dangereuse, parce qu'elle fait échapper la mesure à tout contrôle puisque la Cour ne peut vérifier le but poursuivi. Le caractère exemplatif du produit « pile » ne peut en outre en rien constituer une justification suffisante, parce que la volonté de « faire un exemple » est par essence inéquitable et contraire à la règle d'égalité.

Il faut signaler aussi l'inexactitude de l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle existerait une liste de catégories d'appareils utilisant des piles qui sont exclues du champ d'application de la loi. La raison d'être de cette liste est tout autre : il s'agit d'énumérer toutes les piles qui ne peuvent être remplacées par l'utilisateur ou ne peuvent l'être sans danger. Cette liste ne vise pas les piles dont l'usage est indispensable mais celles qui, parce que leur retrait nécessite l'intervention d'experts, se retrouvent automatiquement dans des circuits de collectes séparés.

L'argument du Conseil des ministres selon lequel les parties requérantes sont producteurs de tous les types de piles ne peut être admis. Un tel argument se heurte à la jurisprudence de la Cour qui prohibe le traitement identique de situations différentes. Les requérantes sont atteintes directement par la mesure, ne fût-ce que parce qu'elles ne dépendent pas toutes dans des proportions comparables de leurs ventes de piles qui ne contiennent pas des matières dangereuses. Enfin, à le supposer même exact, cet argument ne suffit pas à justifier la discrimination dénoncée, car certaines des requérantes ne sont actives que dans un seul de ces deux secteurs.

S'il est vrai que le législateur ne pouvait pas adopter une réglementation différenciée appropriée à chaque type de piles, il n'en demeure pas moins qu'il pouvait établir au sein de la catégorie des piles des sous-catégories suffisamment identifiables en fonction de l'impact sur l'environnement de chacune de ces catégories.

Il n'est par ailleurs pas exact que le consommateur ne peut pas faire la distinction entre les piles dangereuses pour l'environnement et les autres. Si c'est le cas, c'est parce que le Royaume de Belgique n'a pas respecté ses obligations découlant du droit européen (directives 91/157/CEE et 93/86/CEE), obligations qui imposent aux Etats un marquage spécifique et facilement reconnaissable pour les piles dangereuses. L'Etat ne peut tirer argument d'une violation par lui du droit communautaire pour justifier une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.5. La Cour est compétente pour connaître de la seconde branche du deuxième moyen parce que les règles d'égalité et de non-discrimination s'appliquent aux droits résultant de conventions rendues applicables dans l'ordre juridique interne, comme par exemple le droit à la libre circulation des marchandises consacré à l'article 30 du Traité de Rome.

Par ailleurs, l'objectif de protection de l'environnement ne peut pas être invoqué, parce que les mesures prises par le législateur sont arbitraires et sans rapport de proportionnalité avec l'objectif de protection de l'environnement.

Il y a aussi lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice parce qu'il n'est pas exact qu'il ne peut y avoir aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée. Il faut d'ailleurs relever que la Commission saisie dès le vote de la loi de diverses plaintes ne les a pas classées sans suite

comme manifestement mal fondées mais procède encore à leur examen. L'arrêt de la Cour de justice de 1988 ne peut permettre une justification de la mesure, parce que le système mis en oeuvre est trop différent.

Il y a aussi une violation de l'article 6 de la directive qui impose de favoriser les piles contenant moins ou pas de matières dangereuses. Une telle obligation implique celle de ne pas défavoriser ce type de piles par rapport aux piles contenant des matières dangereuses. Cette obligation ayant un effet direct, son inobservance, en tant qu'elle méconnaît les droits reconnus aux requérantes, constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ailleurs, les obligations de consultation et de notification ne sont pas des obligations de forme mais des garanties fondamentales dont le respect aurait pu atténuer voire supprimer les discriminations dénoncées par les requérantes.

#### *Réponse du Conseil des ministres*

##### *Concernant l'incidence de la loi du 3 juin 1994 sur le recours en annulation*

A.5.1. Les parties requérantes auront un délai supplémentaire d'un an qui leur donne la possibilité de s'adapter au nouveau système et de mettre au point un système de consigne organisée afin de pouvoir bénéficier de l'exonération de l'écotaxe. Le report de la mise en vigueur n'indique aucun doute sur l'existence même de l'écotaxe.

##### *Concernant les arguments des parties requérantes*

A.5.2. La compétence du législateur fédéral en matière de normes de produits concerne la protection de l'environnement et la politique des déchets. Par ailleurs, l'écotaxe sur les piles ne relève pas de la politique des déchets puisqu'elle s'applique aux piles avant leur utilisation. L'écotaxe relève donc de la compétence du législateur fédéral en matière de normes de produits relatives à la protection de l'environnement.

Le législateur n'a pas pris sa décision par anticipation puisqu'au moment où il a adopté la loi ordinaire du 16 juillet 1993, il était compétent en raison de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

« La compétence d'un législateur ne doit même pas exister au moment où il légifère, le moment auquel il prend sa décision, mais au moment où il règle les comportements, c'est-à-dire le moment où sa règle de conduite doit être respectée, plus concrètement le moment de l'entrée en vigueur des dispositions légales attaquées. »

L'arrêt du 27 janvier 1994 (n° 11/94) de la Cour est rappelé.

Le principe de l'exemple n'est pas le seul ayant guidé le législateur mais l'un des principes qui l'ont inspiré afin de modifier les habitudes des consommateurs dans un but de protection de l'environnement.

Concernant l'identité de traitement, les piles ont été considérées comme formant une catégorie qui se distingue d'autres catégories de produits soumis ou non aux écotaxes. Le législateur ne peut adopter une réglementation différenciée appropriée à chaque type de pile.

« Les parties requérantes ne démontrent pas la violation des règles constitutionnelles d'égalité dans la jouissance des droits qui leur sont reconnus par le Traité CEE et par les instruments de droit dérivés de celui-ci. »

Subsidiairement, la limitation apportée à la circulation des marchandises est justifiée par l'intérêt de la protection de l'environnement; les mesures prises sont proportionnées à cet objectif.

En admettant qu'il y ait violation de la directive 91/157/CEE, la Cour n'est pas compétente pour la sanctionner.

- B -

### *Quant à la recevabilité*

B.1.1. Le Gouvernement flamand soulève une exception d'irrecevabilité. Il fait valoir que les parties requérantes n'ont pas intérêt à l'annulation des articles 391 à 401 de la loi entreprise.

B.1.2. 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.1.3. Les parties requérantes sont redevables de l'écotaxe prévue aux articles 377 et 378 de la loi entreprise. Elles justifient dès lors de l'intérêt requis en droit pour attaquer ces articles ainsi que les dispositions qui sont nécessairement liées à ceux-ci. Tel est le cas pour les articles 391 à 401 de la loi entreprise qui sont des articles communs à toutes les écotaxes et qui concernent l'apposition d'un signe distinctif, certaines exonérations, la perception et le contrôle, les infractions et leurs sanctions. Les parties requérantes ont intérêt à attaquer ces dispositions dans la mesure où elles sont applicables aux écotaxes sur les piles.

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

B.2.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution (ancien article 110, § 2, alinéa 2) et de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993. Selon les parties requérantes, les articles 377 et 378 et 391 à 401 entrepris de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat ont, sinon exclusivement, du moins principalement pour but et pour effet de protéger l'environnement et de mener une politique préventive en matière de déchets. Ces matières ont été attribuées aux régions en vertu de l'article 39 de la Constitution par l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. Les dispositions entreprises ne pourraient pas trouver leur fondement dans l'article 170 de la Constitution et ne sauraient davantage être considérées comme une réglementation en matière de normes de produits pour laquelle le législateur fédéral est demeuré compétent en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

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

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

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

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

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

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

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

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

Les écotaxes grevant des produits ne sont pas des « normes générales et sectorielles » visées à l'article 6, § 1er, II, 1°, 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.2.4. L'écotaxe est un impôt prélevé par l'Etat sur la base de la compétence fiscale propre qui lui est attribuée par l'article 170, § 1er, de la Constitution (ancien article 110, § 1er).

Il ressort toutefois de la définition même de l'écotaxe, de son montant et de déclarations faites tout au long des travaux préparatoires que l'objectif premier du législateur fédéral a été de modifier les comportements des producteurs et des consommateurs et donc de mener une politique en matière d'environnement et en matière de déchets. Les mesures attaquées touchent dès lors à des compétences attribuées aux régions par l'article 6, § 1er, II, 1° 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 « les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux. »

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

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

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



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

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

B.3. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant à la violation prétendue des articles 10, 11 et 172 de la Constitution*

B.4. Selon les parties requérantes, il y a violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution en raison d'une discrimination, tout d'abord, dans le choix des produits soumis à l'écotaxe, à savoir les piles, pour lesquelles il n'est fait aucune distinction selon qu'elles contiennent ou non des matières dangereuses, ensuite, dans le montant de l'écotaxe imposée pour les piles et, enfin, dans l'absence de différenciation dans les conditions suivant lesquelles une exonération de l'écotaxe peut être obtenue.

B.5. 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. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de

personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

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

B.6. 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.7. Il apparaît des travaux préparatoires que certaines écotaxes ne peuvent être dissociées de l'usage de la consigne, qui poursuit deux objectifs :

« - mettre en oeuvre un système de récupération assurant un taux très élevé de retour ce qui garantit l'efficacité de la récupération et prévient le gaspillage ou la dispersion de produits dangereux;

- rendre le producteur ou l'importateur du produit concerné responsable de la récupération et donc de sa gestion (élimination, recyclage ou réutilisation) dans le respect des obligations légales - ce qui garantit l'inclusion dans le prix de vente du coût d'une gestion adéquate. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 75).

B.8. 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.

Les écotaxes, qui tendent à modifier les habitudes des consommateurs et des producteurs en vue de protéger l'environnement, ont nécessairement pour conséquence de traiter différemment des autres personnes celles qui font le commerce d'objets dont l'élimination en dehors des circuits ordinaires (mise en décharge, incinération) est jugée nécessaire par le législateur.

La Cour ne peut critiquer le choix opéré par le législateur que si les distinctions qui résultent de la loi sont manifestement arbitraires ou déraisonnables.

B.9.1. Concernant le choix du produit, les parties requérantes font grief au législateur d'avoir soumis à l'écotaxe la mise à la consommation de piles, lesquelles ne représentent que 0,1 p.c. du total des seuls déchets ménagers, sans atteindre la mise à la consommation d'objets comparables et sans faire de distinction entre les piles selon qu'elles contiennent ou non des matières dangereuses.

B.9.2. Le législateur a raisonnablement justifié son choix qui est de généraliser, par la menace de l'écotaxe, un système de consigne de « manière à éviter que les piles ne se retrouvent dans les déchets ménagers et favoriser ainsi un traitement adéquat de ce déchet particulier dont le coût sera pris en charge par le producteur ou l'importateur. L'alternative non écotaxée : la pile consignée et adéquatement traitée » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 76).

B.9.3. Le fait que le législateur ne fasse pas de distinction entre piles est justifié par la considération que « même les piles les moins dangereuses pour l'environnement qui sont actuellement disponibles dans le commerce posent certains problèmes en ce qui concerne la combustion et le compostage de déchets ménagers contenant de telles piles » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/17, p. 159; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 84, et n° 897/17, p. 154).

B.9.4. Même en tenant compte du fait que les piles ne représentent qu'un petit volume de l'ensemble des déchets, la justification mentionnée en B.9.2 et B.9.3 ne peut être considérée comme déraisonnable.

De plus, il faut relever que l'écotaxe sur les piles n'a pas pour but de faire disparaître ce produit pour le remplacer par d'autres produits, mais de modifier le comportement des consommateurs, en les incitant financièrement à ramener la pile usée, et de mettre à charge des producteurs le traitement adéquat du déchet.

B.10. Concernant le montant de la taxe, les parties requérantes allèguent que le législateur n'a pas tenu compte de la diversité des piles qui sont mises à la consommation, alors qu'elles présentent des différences sensibles quant à leur utilisation, à leur composition et à leur poids.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale et de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 cités au B.2.2 que l'écotaxe a été conçue comme un impôt qui doit être fixé à un niveau suffisamment haut pour atteindre le but poursuivi, qui est en l'occurrence de réaliser au maximum un système de consigne (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 76).

L'objectif étant d'inciter les producteurs à organiser le système de consigne pour toutes les piles usées, le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir un taux unique d'écotaxe.

B.11.1. Concernant le fait que l'exonération de l'écotaxe est subordonnée à la condition que la pile porte un « signe distinctif visible », les parties requérantes soulignent, d'une part, que du fait de l'entrée en vigueur au 1er janvier 1994 de la disposition concernée et de la publication tardive de son arrêté d'exécution, il a été laissé trop peu de temps aux producteurs pour adapter la production et, d'autre part, qu'en raison de l'uniformité de la réglementation concernant l'exonération en cause, certaines

pires soumises à l'écotaxe ne pourront bénéficier de cette exonération parce que leur volume est trop petit pour y apposer un signe distinctif.

B.11.2. S'agissant de l'entrée en vigueur de l'écotaxe sur les piles, la Cour observe que, par la loi du 3 juin 1994, la date d'entrée en vigueur a, dans l'intervalle, été reportée au 1er janvier 1995.

Indépendamment de la question de savoir si le délai fixé originellement était ou non suffisant pour adapter la production à la condition d'exonération visée, il suffit de constater que le délai laissé aux producteurs par le report d'entrée en vigueur décidé dans l'intervalle ne saurait être considéré comme manifestement insuffisant. Les parties requérantes sont du reste demeurées en défaut de présenter un schéma de production en vue d'étayer le caractère fondé de leur allégation.

B.11.3. Les requérantes estiment qu'une difficulté spécifique se pose pour les piles qui sont trop petites pour porter le signe distinctif. L'article 378, 3<sup>o</sup>, de la loi entreprise, qui prévoit que la pile doit porter un signe distinctif visible indiquant que la pile est consignée et que le Roi détermine les conditions auxquelles doit répondre ce signe, doit, à cet égard, être rapproché de l'article 391, disposition commune à toutes les écotaxes, qui prévoit :

« Afin d'assurer le contrôle de la perception de l'écotaxe et d'informer le consommateur, tous les récipients ou produits soumis à une des écotaxes prévues par la présente loi, doivent être munis d'un signe distinctif faisant clairement apparaître soit le fait qu'ils sont écotaxés et le montant de l'écotaxe, soit la cause de l'exonération ou le montant de la consigne. Le Ministre des Finances règle les modalités d'application du présent article; il peut notamment organiser l'apposition sur chaque récipient, produit ou emballage, d'un cachet, d'une bandelette, capsule, pastille, étiquette ou autre.

Le Roi détermine les produits exonérés de l'obligation d'indiquer le montant de la consigne. »

Il appartiendra aux autorités chargées des mesures décrites aux articles 378, 3<sup>o</sup>, et 391 de choisir, parmi les modalités d'application énumérées de manière non limitative à l'article 391, celles qui sont compatibles avec les piles de petite dimension.

B.12. Il découle de ce qui précède que le législateur n'a pas, par les dispositions entreprises, créé d'égalité ou d'inégalité de traitement qui soit manifestement arbitraire ou déraisonnable.

Le deuxième moyen, en sa première branche, ne peut être accueilli.

*Quant à la prétendue violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution combinés avec les dispositions du droit européen*

B.13. Le deuxième moyen, seconde branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 et, pour autant que de besoin, 172 de la Constitution, combinés avec les articles 30 du Traité CE, 6 et 7 de la directive 91/157/CEE du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses et 8 et 9 de la directive 83/189/CEE du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

A titre subsidiaire et si la Cour devait juger que l'interprétation donnée aux dispositions de droit communautaire ne s'impose pas avec évidence, les requérantes demandent qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice des Communautés européennes.

B.14.1. Quant à la violation alléguée du principe d'égalité combiné avec la directive du Conseil 83/189/CEE, qui impose la notification préalable à son adaptation de toute règle technique étatique, il y a lieu de rappeler que par règle technique on entend « les spécifications techniques y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire *de jure* ou *de facto*, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un Etat membre ou dans une partie importante de cet Etat, à l'exception de celles fixées par les autorités locales » (article 1er, point 5). Par « spécification technique », on entend « la spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la terminologie, les symboles, les essais et méthodes d'essais, l'emballage, le marquage et l'étiquetage » (article 1er,

point 1, 1°).

B.14.2. Des dispositions attaquées, seuls les articles 378, 3°, et 391, déjà rappelés au B.11.3, pourraient être éventuellement considérés comme établissant des règles techniques.

B.14.3. A supposer même que l'obligation de marquage, prévue par la loi, puisse être considérée comme une « spécification technique » au sens de la directive, seules ses modalités d'application devraient éventuellement être notifiées dans la mesure où elles dépasseraient les nécessités fiscales. Mais les articles 378, 3°, et 391 ne contiennent eux-mêmes aucune disposition qui établirait de manière suffisamment précise et contraignante une règle technique au sens de la directive.

B.14.4. Les dispositions attaquées ne tombent pas dans le champ d'application de la directive du Conseil 83/189/CEE.

B.15.1. A l'égard de l'argument déduit de l'article 30 du Traité CE, il y a lieu d'abord de relever que les écotaxes sont des mesures fiscales qui entrent, selon la jurisprudence de la Cour de justice (C.J.C.E., 11 décembre 1990, Commission c/ Danemark, *Rec.*, 1990, p. 4509), dans le champ d'application de l'article 95 du Traité CE, qui n'est pas invoqué au moyen, et non dans le champ d'application des articles 30 et suivants de ce traité.

B.15.2. A supposer cependant que le système de consigne, bien qu'il s'agisse en l'espèce d'une mesure qui permet d'obtenir une exonération d'impôt, tombe dans le champ d'application de l'article 30, il n'apparaît pas que cette disposition soit violée. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'en l'absence d'une réglementation commune de la commercialisation des produits dont il s'agit, les obstacles à leur libre circulation intracommunautaire résultant de réglementations nationales doivent être acceptés dans la mesure où une telle réglementation nationale, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, peut être justifiée comme étant nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives en matière de protection de l'environnement (C.J.C.E., 20 septembre 1988, *Commission c/ Danemark*, *Rec.*, 1988, pp. 4607-4633). L'obligation, pour être exonéré de l'écotaxe, d'organiser un système de consigne, afin de favoriser le processus de récupération et de traitement décrit en B.7, est un élément indispensable de ce processus. Ce système doit donc être considéré comme nécessaire pour atteindre les buts poursuivis par les dispositions litigieuses et ne peut être tenu pour disproportionné. Il n'apparaît pas qu'il puisse être remplacé par des mesures moins restrictives des échanges intracommunautaires.

B.15.3. Sans doute la directive 91/157/CEE a-t-elle pour objet le rapprochement des législations des Etats membres sur la valorisation et l'élimination contrôlée des piles et accumulateurs usagés. Elle ne vise cependant que les piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, soit une catégorie de piles qui, selon les chiffres cités par les parties requérantes, ne représente que 5 p.c. du marché belge.

B.15.4. Le législateur pouvait traiter les piles qui ne sont pas considérés comme dangereuses par la directive 91/157/CEE de la même manière que les autres, pour autant qu'il existe une justification objective et raisonnable, distincte de l'objectif poursuivi par la directive et que les mesures imposées ne soient pas disproportionnées. Comme il a été précisé aux B.9 à B.12 et B.15.2, il est satisfait à ces conditions.



B.15.5. Ce traitement égal, en matière de consigne, des piles qui contiennent des matières dangereuses et de celles qui n'en contiennent pas n'empêche pas que d'autres mesures puissent être prises à l'égard des seules piles contenant certaines matières dangereuses pour satisfaire à la directive précitée - notamment à son article 6 selon lequel les Etats membres établissent des programmes afin de promouvoir « la mise sur le marché de piles et accumulateurs contenant des quantités plus faibles de matières dangereuses et/ou des matières moins polluantes ».

B.16. Les parties requérantes avancent par ailleurs que la consultation préalable des parties concernées prévue par la directive 91/157/CEE n'aurait pas eu lieu et que les mesures n'auraient pas été communiquées à la Commission. Indépendamment de la question de savoir si cette affirmation correspond à la réalité, les parties requérantes ne démontrent pas et la Cour n'aperçoit pas en quoi elles seraient de la sorte discriminées dans l'un de leurs droits.

B.17. Le moyen en ce qu'il est pris de la violation du principe d'égalité combiné avec des dispositions de droit communautaire et la demande subsidiaire de poser une question préjudicielle ne peuvent être accueillis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

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 2 février 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior