

Numéros du rôle : 2589, 2590, 2597 et 2604
Arrêt n° 46/2004 du 24 mars 2004

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 10 juin 2002 instaurant une cotisation unique à charge du secteur pétrolier, introduits par l'a.s.b.l. Fédération pétrolière belge et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 20 et 23 décembre 2002 et 13 et 17 janvier 2003 et parvenues au greffe les 23 et 24 décembre 2002 et 14 et 20 janvier 2003, un recours en annulation totale ou partielle de la loi du 10 juin 2002 instaurant une cotisation unique à charge du secteur pétrolier (publiée au *Moniteur belge* du 17 juillet 2002, deuxième édition) a été introduit respectivement par :

1. l'a.s.b.l. Fédération pétrolière belge, ayant son siège à 1040 Bruxelles, avenue des Arts 39, la s.a. Kuwait Petroleum (Belgium), ayant son siège à 2018 Anvers, Brusselstraat 59, la s.p.r.l. Exxon Mobil Petroleum & Chemical, ayant son siège à 2030 Anvers, Polderdijkweg, la s.a. Belgian Shell, ayant son siège à 1000 Bruxelles, Cantersteen 47, et la s.a. Texaco Belgium, ayant son siège à 1050 Bruxelles, avenue Armand Fraiteur 25;

2. la s.a. TotalFinaElf Belgium, actuellement la s.a. Total Belgium, ayant son siège à 1040 Bruxelles, rue du Commerce 93;

3. la s.a. Transcor Energy, ayant son siège à 1170 Bruxelles, chaussée de La Hulpe 181/11;

4. la s.a. Brouw, ayant son siège à 1800 Vilvorde, Schaarbeeklei 600.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2589, 2590, 2597 et 2604 du rôle de la Cour, ont été jointes.

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

A l'audience publique du 22 octobre 2003 :

- ont comparu :

- Me J. Périlleux et Me F. Van Nuffel, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2589;

- Me D. Lindemans et Me D. Verhoeven, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2590;

- Me D. Noels, avocat au barreau d'Anvers, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2597;

- Me M. Deketelaere *loco* Me P. Mallien, avocats au barreau d'Anvers, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2604;

- Me J. Vanden Eynde et Me J.-M. Wolter, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

*Quant aux moyens*

*Affaire n° 2589*

A.1.1. Les parties requérantes estiment dans un moyen unique que les articles 3, 5 et 6 de la loi précitée du 10 juin 2002 violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Elles considèrent qu'il faut s'arrêter d'abord à la question des objectifs poursuivis par la cotisation critiquée. A l'origine, la cotisation avait pour but de faire contribuer le secteur pétrolier au financement des « chèques-énergie » instaurés par l'arrêté royal du 20 septembre 2000. A cet objectif s'en est ajouté un autre, estimant les parties requérantes, à savoir sanctionner le secteur pétrolier pour les importants bénéfices qu'il aurait réalisés au cours du second semestre de l'année 2000 en spéculant sur les stocks stratégiques.

A.1.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que l'objectif de la loi litigieuse est clairement défini, à savoir le financement de la mesure sociale du chèque-énergie : tel est l'objectif unique de la loi.

A.2.1. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les éléments sur lesquels s'est fondé le législateur pour opérer une distinction entre les redevables de la cotisation et les autres entreprises actives en Belgique manquent en fait et ne sont pas pertinents. Tout d'abord, il est inexact que le secteur pétrolier aurait réalisé des bénéfices exceptionnels en 2000. Il est inexact aussi de justifier la cotisation par le fait qu'il n'était généralement plus satisfait aux obligations du stockage stratégique. Ensuite, il n'est pas exact de soutenir que le système des chèques-énergie a soutenu la consommation de mazout au bénéfice du secteur pétrolier. Même à supposer l'affirmation correcte, le prétendu soutien au secteur est sans commune mesure par rapport à la dépense qui lui est imposée. Les parties requérantes affirment ensuite que le secteur pétrolier ne saurait être comparé aux secteurs du gaz et de l'électricité. La section de législation du Conseil d'Etat avait d'ailleurs fait cette observation à l'occasion de l'examen de l'avant-projet de loi. Enfin, l'argument tiré de la distorsion de concurrence concerne les rapports internes au sein du secteur pétrolier et ne saurait justifier que l'on s'adresse à ce secteur plutôt qu'à d'autres secteurs d'activité.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient que des bénéfices exceptionnels ont été réalisés en 2000 en raison de l'envolée des prix des produits pétroliers dont les ventes ont été effectivement soutenues par la mesure des chèques-énergie, alors que les obligations de stockage ne semblaient plus remplies. Il considère cependant que les constats concernant le non-respect des obligations de stockage stratégique n'ont jamais déterminé le fondement de l'action du législateur. L'intérêt essentiel de la référence faite à l'obligation de stockage réside dans la décision qui a été prise de déterminer, parmi les entreprises relevant du secteur pétrolier, les destinataires de la mesure. La mesure critiquée est une aide d'Etat légale qui a une influence positive sur les autres ventes. Quant à la non-comparabilité du secteur pétrolier aux secteurs du gaz et de l'électricité, le Conseil des ministres estime que le Conseil d'Etat a confondu les aides permanentes imposées aux secteurs du gaz et de l'électricité ayant fait l'objet de différentes réglementations dans les trois régions avec l'aide supplémentaire exceptionnelle accordée en 2000 par le secteur du gaz naturel. Quant à l'argument tiré de la distorsion de concurrence, le

Conseil des ministres admet que cet élément concerne uniquement la franchise instaurée pour tenir compte des coûts de stockage proportionnellement plus lourds pour les plus petites entreprises importatrices.

A.2.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes considèrent que le Conseil des ministres ne démontre pas que le secteur pétrolier a, dans son ensemble et en Belgique, enregistré des bénéfices exceptionnels à la suite de la hausse des prix des produits pétroliers. Elles avancent une série de résultats qui tant au niveau mondial qu'au niveau belge tendraient à prouver le contraire. Pour le reste, elles confirment la position de leur requête.

A.3.1. Dans une seconde branche du moyen, les parties requérantes affirment qu'il est impossible d'établir un rapport raisonnable de proportionnalité entre la cotisation critiquée et l'objectif visé par la loi, tant du point de vue de la détermination de la base imposable que de celui de la détermination de la catégorie des redevables.

A.3.2. Pour le Conseil des ministres, le redevable, le fait générateur de la cotisation et la base imposable sont clairement définis dans la loi et en rapport immédiat avec l'objectif poursuivi par le législateur. La cotisation globale perçue devrait s'élever à 21.016.789 euros, ce qui est dans tous les cas très largement inférieur au coût de la mesure dont elle assure le financement, dépassant largement un milliard d'euros. Le Conseil des ministres affirme encore que l'objectif poursuivi peut être rapproché de celui qui anime le législateur en matière de sécurité sociale et plus particulièrement en matière d'assurance maladie-invalidité.

A.3.3. Les parties requérantes considèrent que le Conseil des ministres n'examine pas le problème de la proportionnalité. Elles font remarquer d'ailleurs que le Gouvernement n'a toujours pas pu calculer avec précision le coût de la mesure des chèques-énergie. Enfin, la comparaison avec le secteur pharmaceutique n'est pas pertinente dans la mesure où le législateur a mis en l'espèce une cotisation à charge de toutes les entreprises pharmaceutiques et que le système de remboursement de certains médicaments favorise de manière permanente les bénéfices des entreprises pharmaceutiques.

A.3.4. Le Conseil des ministres réplique que la mesure évoquée dans son mémoire ne vise pas toutes les entreprises pharmaceutiques mais bien uniquement celles sollicitant le remboursement par l'assurance maladie-invalidité (AMI) des médicaments qu'elles commercialisent.

#### *Affaire n° 2590*

A.4.1. En préambule, la partie requérante soutient que la cotisation unique poursuit trois buts réels différents, à savoir : un objectif budgétaire, visant le remboursement de l'allocation des « chèques-mazout »; un objectif de justice distributive visant la répartition de prétendus super-bénéfices du secteur pétrolier; un objectif répressif, visant la sanction d'un éventuel non-respect d'obligations en matière de stockage stratégique.

A.4.2. Le Conseil des ministres considère que l'objectif budgétaire est l'objectif unique tandis que les deux autres aspects ne sont que de simples constats parallèles permettant de déterminer les redevables de la cotisation.

A.5.1. Un premier moyen est pris de la violation par la loi attaquée de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 128, § 1er, de la Constitution. La mesure attaquée est une mesure de financement de l'aide sociale, matière qui n'est pas incluse dans les exceptions prévues à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi précitée. La matière réglée en l'espèce par l'Etat fédéral relève en réalité de la compétence des communautés.

A.5.2. Le Conseil des ministres soutient que la norme attaquée est, en en assurant le financement, une mesure visant à assurer le droit de pouvoir se chauffer. Ce droit est nécessaire pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine qu'il appartient à l'Etat fédéral de régler.

A.5.3. La partie requérante répond que même si le législateur fédéral est compétent pour définir les droits de base, il ne l'est pas pour assurer le financement de l'aide sociale. A titre subsidiaire, le législateur fédéral n'est pas compétent pour définir et garantir « un droit de base » comme il l'a fait en l'occurrence.

A.5.4. Le Conseil des ministres réplique que la compétence attribuée aux communautés et régions, en matière de « financement » des centres publics d'aide sociale (C.P.A.S.) n'est que la répartition, selon les critères déterminés par l'Exécutif régional compétent, des sommes attribuées aux communes en vue du financement de leurs C.P.A.S.

L'objet de la norme ici attaquée, à savoir le financement par l'Etat fédéral d'une mesure spécifique qui entre dans les compétences de l'Etat fédéral, est étranger à la question de la répartition du fonds des communes et ne porte dès lors en rien atteinte à la compétence des communautés.

A.6.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus indépendamment ou en combinaison avec l'article 172 de la Constitution, le devoir de rationalité du législateur et l'interdiction de l'excès de pouvoir. D'une part, les deux fondements de l'objectif budgétaire sont, selon la partie requérante, inexacts : il n'existe aucune somme à récupérer par l'Etat à la suite de la mesure d'allocation des chèques-énergie et les ventes du secteur pétrolier n'ont pas été développées par la mesure d'allocation. D'autre part, les « bénéfiques records » qu'aurait suscités le haut cours du pétrole en l'an 2000, à la base de l'objectif de justice distributive, sont utilisés de façon erronée : ils n'existent qu'au niveau des activités des sociétés de production de pétrole brut qui ne sont pas redevables de la cotisation unique, et non au niveau des sociétés belges qui s'occupent essentiellement de distribution et sont soumises aux marges fixes imposées par un contrat-programme, lesquelles sont indépendantes des cours pétroliers.

S'agissant enfin de l'objectif répressif, les manquements qui justifieraient celui-ci sont dus à une seule entreprise non visée par la cotisation ou à une interprétation rétroactive de l'administration modifiant les quantités stockées à l'étranger qui peuvent être prises en considération dans le calcul du respect des obligations des redevables.

A.6.2. Le Conseil des ministres expose que le gasoil de chauffage n'est quasiment pas soumis à accises mais à la T.V.A., pour laquelle il n'existe pas de possibilités de réductions; il dénonce un prétendu cynisme à comparer des recettes fiscales avec le financement d'une mesure sociale et expose que les ventes de produits ont dû augmenter par l'effet de la mesure d'allocation, en l'absence de laquelle ses bénéficiaires auraient renoncé à se chauffer. S'agissant de l'objectif de justice distributive, le Conseil des ministres souligne que le secteur pétrolier a signé un avenant au contrat-programme permettant un meilleur lissage des prix, que les entreprises du secteur ont pu liquider leurs stocks à des prix supérieurs à ceux auxquels ils ont été constitués et que les filiales belges de grands groupes internationaux ont pu bénéficier de mesures d'échelle. Enfin, il rappelle que la norme attaquée n'a, selon lui, aucun objectif répressif et qu'une procédure a été engagée contre les entreprises dont le comportement en matière de stockage stratégique pouvait être sanctionné.

A.6.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante maintient qu'elle ne voit pas la différence entre les recettes de la T.V.A., qui s'imposent à tous les secteurs assujettis et alimentent de manière générale le budget de l'Etat, et la cotisation introduite par la loi attaquée qui est, elle, liée au coût budgétaire d'une mesure spécifique, directement en relation avec l'activité du secteur pétrolier auquel la cotisation est demandée. Quant à l'objectif de justice distributive, l'augmentation du prix des produits pétroliers sur les marchés internationaux et sa répercussion automatique sur le prix au consommateur en Belgique sont sans aucun rapport avec les bénéfices exceptionnels déclarés par le secteur pétrolier en 2000, celui-ci n'ayant profité d'aucune manière de la volatilité des prix du pétrole brut pendant cette période, ce que confirmerait l'existence de stocks opérationnels de six jours maximum, en manière telle que si spéculation il y avait eu, celle-ci n'aurait pu engendrer qu'un profit dérisoire.

A.6.4. Le Conseil des ministres réplique qu'il n'aperçoit pas en quoi le fait que les livraisons du bien concerné soient soumises à la T.V.A. et que les recettes T.V.A. perçues sur la vente de gasoil de chauffage ou

des autres produits pétroliers aient augmenté en raison de l'augmentation de leur prix, affecte la proportionnalité de la cotisation, spécifiquement liée à une mesure sociale déterminée, ici attaquée. Quant à l'objectif de justice distributive, le Conseil des ministres reste persuadé que les bénéficiaires exceptionnels réalisés pendant cette année ne résultent pas tous de l'application de règles comptables ou fiscales.

A.7.1. Un troisième moyen est déduit de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus indépendamment ou en combinaison avec les principes de proportionnalité, de non-rétroactivité des normes, d'annualité de l'impôt, de sécurité juridique et de respect des libertés économiques. Selon la partie requérante, la norme attaquée créerait une discrimination injustifiée entre les entreprises du secteur pétrolier redevables de la cotisation unique et les entreprises des autres secteurs de l'économie, étant donné qu'il n'existe, eu égard à la distinction créée, aucune proportionnalité entre la mesure instaurée et les objectifs que celle-ci poursuit.

A.7.2. Le Conseil des ministres rappelle d'abord un certain nombre d'éléments justifiant selon lui la proportionnalité de la mesure adoptée, liés au caractère particulier des produits pétroliers qui, aux fins de garantir l'approvisionnement du pays, font l'objet d'un contrat-programme qui prévoit des marges « bénéficiaires » minimales. Une partie des prix étant supportée par les pouvoirs publics, ceci justifierait un effort de solidarité du secteur. Le Conseil des ministres se réfère aux propos du ministre de l'Economie justifiant un choix politique de solidarité; il relève également que d'autres secteurs font l'objet de cotisations structurelles, le secteur de l'électricité ayant même fait l'objet d'une cotisation unique en 1997. Enfin, dès le départ, la part contributive du secteur a été fixée à un milliard de francs et le coût de la mesure (1,1 milliard de francs) était parfaitement connu du législateur au moment de l'adoption de la norme attaquée.

S'agissant ensuite de l'objectif budgétaire proprement dit, le Conseil des ministres affirme que le secteur pétrolier a forcément dû profiter de la mesure d'allocation, à l'inverse des autres secteurs pour lesquels ce bénéfice ne serait pas démontré. Il souligne que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en matière de fiscalité et peut notamment agir en visant des catégories simplificatrices. Il mentionne ensuite différents éléments de fait qui sont de nature, selon lui, à justifier la proportionnalité de la mesure (notamment son caractère exceptionnel, moins élevé qu'initialement prévu et déductible, le faible coût de la mesure par rapport au bénéfice du secteur pétrolier ou au prix des carburants en l'an 2000). Il met en doute les évaluations des ventes de la partie requérante à des allocataires de « chèques-mazout », eu égard à sa part de marché; il soutient enfin que la loi n'est pas rétroactive et ne viole pas le principe de l'annualité de l'impôt.

A.7.3. La partie requérante répond d'abord que le Conseil des ministres se méprend quand il tente de déduire de la nature particulière des produits pétroliers la justification de la proportionnalité de la mesure attaquée. Ceci vient de ce qu'il ne peut retenir du contrat-programme le seul fait qu'il prévoit des marges bénéficiaires minimales pour le secteur pétrolier. Le premier objectif de ce contrat-programme, c'est de viser un approvisionnement régulier pour le pays en produits pétroliers à des prix qui ne soient pas justifiés par la spéculation. Ce contrat ne peut être considéré comme *ipso facto* favorable au secteur pétrolier. Par ailleurs, l'existence de cotisations structurelles de solidarité dans d'autres secteurs ne démontre pas la régularité de la mesure attaquée. D'une part, il faut contester le caractère comparable de ces secteurs avec le secteur pétrolier. D'autre part, ces mesures étant structurelles et non uniques, elles peuvent se justifier en fonction de circonstances propres à ces secteurs.

Quant à la référence qui est faite par le Conseil des ministres à la notion de « catégories simplificatrices », elle n'est pas pertinente en l'espèce. En effet, ici c'est l'ensemble des redevables de la cotisation qui est erronément visé par la cotisation unique.

Quant à la contestation par le Conseil des ministres du caractère rétroactif de la mesure attaquée, il faut insister sur ceci que le fait générateur de l'imposition prévue n'est pas rétroactif (à savoir la première livraison intérieure de produits pétroliers après l'entrée en vigueur de la loi). Toutes les autres composantes de l'impôt sont en revanche rétroactives : la base imposable ainsi que les objectifs et justifications de la loi qui sont tous liés à l'année calendrier 2000.

A.8.1. Un quatrième moyen est pris par la partie requérante de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le législateur met, sans justification aucune, à la charge de ladite partie et d'autres entreprises du secteur pétrolier le remboursement d'une intervention publique exceptionnelle sans imposer, dans des cas similaires d'intervention publique exceptionnelle, de remboursement aux personnes qui sont censées être les bénéficiaires économiques de la mesure.

A.8.2. Le Conseil des ministres répond que les catégories invoquées par la partie requérante ne sont pas comparables étant donné que les secteurs auxquels il est fait référence n'ont pas concouru à l'envolée des prix du pétrole.

A.8.3. La partie requérante soutient dans un mémoire en réponse que la comparaison qu'elle suggère avec d'autres secteurs économiques bénéficiant directement ou indirectement de l'intervention exceptionnelle des autorités publiques (entrepreneurs en cas de calamité naturelle reconnue, installateurs de LPG, etc.) peut être réalisée. Pas plus que ces catégories, les entreprises pétrolières en effet ne sont responsables de l'envolée des prix des produits pétroliers.

A.9.1. Le cinquième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, critique la norme attaquée en ce qu'elle dispense du paiement de la cotisation, au détriment de la partie requérante, les entreprises soumises aux obligations de stockage stratégique qui n'effectuent des livraisons intérieures de pétrole que pour leur propre consommation alors que le législateur doit traiter de façon identique les contribuables qui se trouvent objectivement dans la même situation par rapport au but poursuivi.

A.9.2. Le Conseil des ministres renvoie à la justification de l'exclusion de la qualité de redevable (à savoir le fait que ces entreprises consommatrices subissent elles-mêmes le coût de l'augmentation des prix pétroliers) et estime que cette justification démontre le lien entre la commercialisation des produits pétroliers, la flambée de leur prix et la cotisation unique.

A.9.3. La partie requérante répond que cette exemption ne pouvait être accordée au regard des objectifs réels de la mesure, ceux-ci ne devant pas être confondus avec ceux de la mesure d'allocation dont la cotisation assure le remboursement, la survie d'une entreprise comme la Sabena en situation de faillite virtuelle n'étant pas de nature à justifier l'exclusion décidée.

A.9.4. Le souci de préserver les entreprises exemptées, réplique le Conseil des ministres, a été clairement exprimé par le législateur en manière telle que l'on n'aperçoit pas comment ni sur quelle base il serait possible de critiquer ce choix.

A.10.1. Le sixième moyen, tiré lui encore des articles 10 et 11 de la Constitution, critique la mesure en ce qu'elle dispense du paiement de la cotisation, au détriment de la partie requérante, les entreprises soumises aux obligations de stockage stratégique qui doivent stocker moins de 50.000 tonnes alors que le législateur doit traiter de façon identique les contribuables se trouvant dans la même situation par rapport au but poursuivi. Ces entreprises en effet, selon la partie requérante, n'ont pas, proportionnellement, plus ou moins profité de la mesure d'allocation, engrangé des bénéfices ou respecté leurs obligations de stockage par rapport aux redevables effectifs de la cotisation.

A.10.2. Le Conseil des ministres rappelle que l'exemption impliquée par la franchise est justifiée par le maintien de la concurrence effective dans le secteur; il souligne que les plus grosses sociétés ont pu réaliser des économies d'échelle et peuvent opérer leur stockage principalement dans leurs propres installations.

A.10.3. La partie requérante répond qu'elle admet que l'existence de la franchise puisse être justifiée par le maintien de la concurrence effective dans le secteur. Il n'empêche que cela ne suffit pas pour justifier la discrimination et elle suggère que la franchise aurait dû être placée sensiblement plus bas.

A.11.1. Le septième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, critique la mesure en ce qu'elle ne tient pas compte, au détriment de la partie requérante, de l'existence ou de la mesure d'une éventuelle violation de l'obligation de stockage parmi les redevables de la cotisation unique.

A.11.2. Le Conseil des ministres répète que l'élément du non-respect de l'obligation de stockage n'a pas été retenu comme un objectif poursuivi par le législateur mais seulement comme un constat.

*Affaire n° 2597*

A.12.1. Dans un préambule, la partie requérante souligne que le but poursuivi par le législateur est clairement de sanctionner les bénéfices exceptionnels engrangés par le secteur pétrolier ainsi que le non-respect par celui-ci de ses obligations en matière de stockage stratégique. D'autre part, poursuit la partie requérante, la mesure ne tient pas compte de ce que la moitié du coût des chèques-énergie devait être prise en charge par les pouvoirs publics, le fait que le montant total estimé du coût des chèques-énergie n'a pas été utilisé (le coût réel n'étant d'ailleurs pas connu) ne pouvant justifier que le secteur supporte dès lors seul celui-ci.

A.12.2. Le Conseil des ministres reprend les arguments exposés plus haut (A.1.2 et A.4.2) pour réfuter ce préambule.

A.13.1. La partie requérante prend et développe un moyen unique tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et soutient, dans une première branche, l'ensemble de l'argumentation des parties requérantes dans les affaires n°s 2589 et 2590, à savoir qu'il n'y a pas, compte tenu du but poursuivi par la loi, de justification objective et raisonnable de la différenciation opérée entre les entreprises redevables et les autres entreprises actives en Belgique. La partie requérante n'a pas réalisé de bénéfices exceptionnels en ne respectant pas les obligations de stockage en 2000; le système des chèques-énergie n'a pas contribué au soutien de la consommation de mazout en faveur du secteur pétrolier, et certainement pas en faveur de la partie requérante; l'état du marché du secteur pétrolier ne peut être comparé à celui du gaz et de l'électricité; le fuel lourd, soumis lui aussi à l'obligation d'une cotisation, a aussi peu de chose à voir avec le mazout que le gaz et l'énergie nucléaire; l'argument de la prétendue distorsion de la concurrence concerne les rapports internes au secteur pétrolier et ne peut en aucun cas justifier que l'on se tourne uniquement vers ce secteur; la franchise est arbitraire et n'est pas motivée.

A.13.2. Le Conseil des ministres répond à cette argumentation comme il a répondu aux autres parties requérantes (A.2.2; A.3.2; A.6.2 et A.6.4; A.7.2; A.8.2; A.9.2; A.10.2 et A.11.2).

A.13.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante développe, en les appliquant à son cas particulier, les arguments de sa requête.

A.14.1. Dans une deuxième branche, la partie requérante estime qu'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la nature et les effets de la cotisation et son objet. Non seulement, estime-t-elle, il n'y a pas de rapport raisonnable entre les prétendus bénéfices exceptionnels et la base de calcul de la cotisation mais le champ d'application de l'obligation de cotisation ne se limite pas aux entreprises qui ont failli à l'obligation de stockage. La partie requérante développe cette argumentation de manière particulière en insistant sur son activité de « trader international » et de revendeur de fuel extra lourd à un niveau industriel exclusivement. Elle vend, soutient-elle, normalement du gasoil. Dans ce cas, l'obligation de stockage est alors à charge de l'acheteur. Elle n'est soumise à l'obligation de stockage que du fuel lourd, produit dont la marge bénéficiaire est fort basse. Elle conclut qu'elle est donc soumise à des obligations disproportionnées.

A.14.2. Reprenant l'argumentation générale qu'il a déjà développée (voy. *supra*), le Conseil des ministres s'emploie à réfuter l'argumentation spécifique de la partie requérante en soulignant, entre autres, que celle-ci produit un contrat signé par elle seule qu'elle aurait conclu avec une entreprise Nafta.B, concernant l'approvisionnement régulier de celle-ci, notamment en gasoil de chauffage.

A.15.1. Dans une troisième branche, la partie requérante soutient que la loi est discriminatoire en raison de sa rétroactivité et donc de l'atteinte qu'elle porte au principe de la sécurité juridique. Elle considère aussi que ceci est contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme puisque la mesure constitue une expropriation dissimulée.

A.15.2. Le Conseil des ministres soutient qu'il n'aperçoit pas en quoi le premier alinéa de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, auquel la partie requérante se réfère



dans son mémoire en réponse, abandonnant la référence à l'article 6 de la même Convention européenne des droits de l'homme, permettrait de sanctionner la cotisation critiquée.

*Affaire n° 2604*

A.16.1. Dans une présentation liminaire, encore rappelée dans son mémoire en réponse, la partie requérante soutient que le but central poursuivi par le législateur est de sanctionner les entreprises du secteur pétrolier ayant réalisé des bénéfices exceptionnels en 2000. Dans son mémoire en réponse, elle soutient qu'aucun lien ne peut être « démontré entre la mesure des chèques-énergie et le soutien des ventes de gasoil de chauffage, alors que le contraire le serait », et de se référer à la déclaration du représentant de la Fédération pétrolière belge selon laquelle « les statistiques de la consommation font état d'une baisse des ventes des membres de [la Fédération] de l'ordre de plus ou moins 7 % ».

A.16.2. Le Conseil des ministres démontre dans son mémoire en réponse et confirme dans son mémoire en réplique que cette déclaration ne constitue « la preuve de rien, et en particulier de ce que les ventes n'auraient pas été soutenues ». Bien au contraire, les constats opérés par le seul secteur du gasoil de chauffage avant la mesure chèques-énergie établissent clairement que les ménages à revenus modestes ont dû postposer ou renoncer à l'achat de mazout et qu'il est dès lors raisonnable, comme le législateur l'a fait, de penser que l'assurance qu'elles seraient remboursées via les C.P.A.S. a amené ces personnes à réaliser ces achats.

A.17.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en raison de ce que la cotisation est imposée à une seule catégorie d'entreprises sur la base d'un critère reposant sur des considérations de fait erronées. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante soutient que l'absence de toute spéculation en rapport avec le non-respect des conditions de stockage stratégique résulterait du rapport annuel de la Fédération pétrolière belge qui indique que ceci ne vise pas les produits moyens, ce qui démontre, conclut la partie requérante, l'absence de toute spéculation et ce, nonobstant l'augmentation du prix des produits pétroliers.

A.17.2. Le Conseil des ministres insiste dans son mémoire en réponse sur le fait que l'objectif central de la cotisation critiquée est de financer la mesure d'aide sociale que constituent les chèques-énergie en tenant compte de la capacité contributive du secteur pétrolier.

A.18.1. Dans le deuxième moyen, tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la partie requérante soutient que la mesure critiquée est discriminatoire parce qu'elle impose une différence de traitement entre le secteur pétrolier et les autres secteurs économiques. La partie requérante soutient qu'elle n'a réalisé aucun bénéfice exceptionnel, qu'elle n'a pas manqué à ses obligations de stockage et qu'elle est victime de hausses de prix sur lesquelles elle n'a aucune prise.

A.18.2. Le Conseil des ministres se réfère aux considérations générales qu'il a développées dans les autres mémoires et, sur les éléments particuliers, estime que la partie requérante ne démontre aucune de ses affirmations.

A.19.1. Dans le troisième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la partie requérante soutient que la franchise de 50.000 tonnes n'est pas motivée de manière proportionnelle et raisonnable.

A.19.2. Le Conseil des ministres se réfère aux développements qu'il a faits dans les autres mémoires pour répondre à la partie requérante.

A.20.1. Le quatrième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, critique la loi en tant qu'elle crée une discrimination non justifiée, parmi les entreprises du secteur pétrolier soumises à l'obligation légale de stockage, entre celles qui, comme la partie requérante, le sont dans le cadre de leur activité commerciale et les autres qui ne doivent stocker que pour leurs propres besoins, au premier rang desquelles se trouve la Sabena qui est exemptée de l'obligation de cotisation.

A.20.2. Le Conseil des ministres rappelle que l'exemption au profit de la Sabena a été justifiée par sa situation financière difficile.

- B -

*Les dispositions attaquées*

B.1. Les recours en annulation sont dirigés contre tous les articles de la loi du 10 juin 2002 instaurant une cotisation unique à charge du secteur pétrolier, et en particulier ses articles 3, 5 et 6.

L'article 2 est libellé comme suit :

« Il est instauré une cotisation unique à la charge des entreprises qui sont soumises aux obligations édictées par l'arrêté royal du 11 octobre 1971 relatif aux obligations de moyens de stockage et de stockage de produits pétroliers. »

L'article 3 dispose en ces termes :

« Est redevable de la cotisation toute entreprise, personne physique ou morale, qui, à un moment quelconque au cours des six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, effectue une ou plusieurs livraisons intérieures de produits pétroliers, en qualité de raffineur ou importateur, au sens de l'arrêté royal du 11 octobre 1971 précité à l'exception des entreprises effectuant des livraisons intérieures exclusivement pour leur propre consommation. »

L'article 5 dispose :

« La cotisation est calculée par tonne de produits pétroliers que le redevable devait stocker en application de l'arrêté royal du 11 octobre 1971 précité pendant l'année calendaire 2000.

Selon les catégories déterminées par l'article 5 dudit arrêté royal du 11 octobre 1971, elle est égale :

- 1° pour la première catégorie : à 9,213 EUR par tonne;
- 2° pour la deuxième catégorie : 8,238 EUR par tonne;
- 3° pour la troisième catégorie : à 7,002 EUR par tonne.

Toutefois, la quantité de produits pétroliers déclarée ou qui aurait dû être déclarée par le redevable pour ladite période ne doit être prise en compte pour le calcul de la cotisation que pour la part qui excède un total de cinquante mille tonnes. Cette franchise est calculée proportionnellement pour chacune des trois catégories de produits, par rapport à leur quantité totale.

Lorsque deux ou plusieurs redevables font partie du même groupe, étant des entreprises liées au sens de l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises, modifié par l'arrêté royal du 6 mars 1990, telles que ces dispositions existent à l'entrée en vigueur de la présente loi, la franchise de cinquante mille tonnes ne s'applique qu'à la somme des quantités déclarées par toutes les entreprises du même groupe. Les entreprises appartenant au même groupe ne bénéficieront chacune de la franchise qu'en proportion de la quantité déclarée par elle par rapport à la somme des quantités déclarées par les entreprises du groupe, selon des modalités qui seront déterminées par le Roi. »

L'article 6 dispose :

« Si le redevable n'a pas procédé durant l'année civile 1999 à une ou plusieurs livraisons intérieures de produits pétroliers le soumettant, pour l'année 2000, à l'obligation de stockage prescrite par l'arrêté royal du 11 octobre 1971 précité, la cotisation est calculée selon les règles de l'article précédent, mais en prenant pour base le tonnage de produits pétroliers que le redevable devait stocker en 2001 en application de l'arrêté royal précité. Lorsqu'aucune livraison intérieure donnant lieu à déclaration n'a été effectuée par le redevable durant les années 1999 et 2000, la cotisation est calculée sur le tonnage de produits pétroliers que le redevable doit stocker en 2002. Lorsqu'aucune livraison intérieure donnant lieu à déclaration n'a été effectuée durant les années 1999 à 2001, la cotisation est calculée sur le tonnage de produits pétroliers que le redevable doit stocker en 2003.

La cotisation est alors exigible au jour prescrit pour le dépôt de cette déclaration. Une majoration de la cotisation est due par le redevable, selon des modalités fixées par le Roi, compensant l'avantage résultant de l'exigibilité différée de la cotisation par rapport au régime des articles 4 et 5.

Toutefois, ce redevable est dispensé de la cotisation si, dans une requête adressée au Ministre des Affaires économiques avant l'expiration du délai visé à l'article 4, il démontre qu'aucun de ses actionnaires directs ou indirects, ou entreprise liée au sens de la législation sur les comptes annuels des entreprises, n'était tenu de faire la déclaration annuelle quant au tonnage des livraisons intérieures par catégories effectuées au cours de l'année 1999. »

*Quant au premier moyen dans l'affaire n° 2590*

B.2. Un premier moyen est pris de la violation, par les articles 3, 5 et 6 de la loi attaquée, de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 128, § 1er, de la Constitution. Selon la partie requérante, les mesures en cause seraient des mesures de financement de l'aide sociale, matière qui n'est pas incluse parmi les exceptions prévues à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale précitée et qui relèverait donc de la compétence des communautés.

B.3. La loi attaquée instaure une cotisation unique à charge des entreprises qui sont soumises aux obligations de stockage de produits pétroliers.

Cette cotisation est un impôt. Même s'il devait être admis qu'outre son objectif fiscal, elle poursuit aussi un objectif que peuvent poursuivre les communautés sur la base de leurs compétences matérielles, il n'apparaît pas qu'en adoptant la mesure attaquée qui relève de la compétence fiscale de l'Etat fédéral, le législateur fédéral aurait principalement visé un effet qu'il n'aurait pu poursuivre au motif qu'il aurait ainsi réglé une matière communautaire.

B.4. Le moyen ne peut être admis.

*Quant au moyen unique dans l'affaire n° 2589, au deuxième moyen dans l'affaire n° 2590, à la première branche et à la deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n° 2597 et au premier moyen dans l'affaire n° 2604*

B.5. Toutes les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11, éventuellement lus en combinaison avec l'article 172, de la Constitution.

La cotisation litigieuse serait dénuée de toute justification objective et raisonnable, parce que le critère de distinction sur lequel elle repose se fonde sur des arguments qui manquent en fait. Les parties requérantes considèrent encore que ne seraient pas pertinents les arguments

développés par le législateur dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1129/001, pp. 3 et suivantes). Enfin, elles considèrent que la cotisation ne serait pas proportionnée au but poursuivi par le législateur.

B.6.1. Le législateur a imposé aux sociétés du secteur pétrolier une cotisation unique de solidarité. Il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur, compte tenu de la situation spécifique concernant les besoins en produits pétroliers, impose une cotisation générale de solidarité à ce secteur, pour autant que le montant de cette cotisation ne soit pas arbitraire. Il convient d'ailleurs de relever que d'autres secteurs énergétiques ont fait, ou font, l'objet d'obligations de solidarité particulières.

B.6.2. Le montant de la cotisation est calculé sur la base d'un critère objectif, à savoir l'importance du stock de produits pétroliers que le redevable devait constituer en application de l'arrêté royal du 11 octobre 1971 relatif aux obligations de moyens de stockage et de stockage de produits pétroliers. Le montant de la cotisation n'est pas non plus manifestement disproportionné puisqu'il est établi une franchise au profit de toutes les entreprises pétrolières sur la part de leur stock inférieure à 50.000 tonnes dans le but d'éviter des distorsions de concurrence.

B.6.3. Dans l'affaire n° 2597, la partie requérante soutient que ce n'est que de manière exceptionnelle qu'elle était soumise à l'obligation de stockage de gasoil pour les seules années 2000 et 2001, en raison d'une convention passée avec une autre société. Le point de savoir si la cotisation réclamée à cette partie requérante ne devrait pas être supportée par son cocontractant relève des liens contractuels unissant ces deux parties et des engagements réciproques auxquels elles ont souscrit. Cette question est étrangère à la constitutionnalité de la disposition attaquée.

B.6.4. Dès lors que la mesure est raisonnablement justifiée, il n'y a pas lieu d'examiner les autres considérations invoquées au cours des travaux préparatoires et dont les parties requérantes contestent la pertinence.

B.7. Les moyens ne peuvent être admis.

*Quant au troisième moyen dans l'affaire n° 2590 et à la troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 2597*

B.8. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2590 et dans l'affaire n° 2597 reprochent à la loi attaquée de violer les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les principes de proportionnalité, de non-rétroactivité, d'annualité de l'impôt et de sécurité juridique.

Plus particulièrement, elles considèrent que la mesure entreprise est disproportionnée au regard des circonstances dans lesquelles est permise la rétroactivité des normes législatives et porte ainsi atteinte à la sécurité juridique. En l'espèce, elles estiment que la cotisation opère de manière rétroactive puisque le stockage obligatoire relatif à l'année 2000 des produits pétroliers visés par l'arrêté royal du 11 octobre 1971 était définitivement accompli au moment de la promulgation de la norme attaquée qui établit ce stockage en fait taxable. Les redevables de la cotisation unique se verraient donc, de manière imprévisible, imposer une charge nouvelle liée à un exercice comptable antérieur.

B.9. Aux termes de l'article 5 de la loi entreprise, le montant de la cotisation est, en principe, calculé par tonne de produits pétroliers que le redevable devait stocker pendant l'année calendaire 2000. Il n'est pas déraisonnable que, compte tenu de l'objectif d'intérêt général, mentionné en B.6.1, qu'entendait poursuivre le législateur, ce soit par référence aux stocks de l'année 2000 que le montant de la cotisation unique est calculé.

B.10. Les moyens ne peuvent être admis.

*Quant au quatrième moyen dans l'affaire n° 2590 et au deuxième moyen dans l'affaire n° 2604*

B.11. Les parties requérantes font valoir qu'il n'existe pas de justification à ce que la cotisation unique soit mise à la charge du seul secteur pétrolier.

B.12. Le choix d'une cotisation de solidarité unique sous la forme d'un impôt relève du pouvoir d'appréciation du législateur, pour autant que ce choix ne soit pas manifestement déraisonnable. Il ressort des motifs exposés en B.3, B.6.1 et B.6.2 que la cotisation unique établie à charge des entreprises du secteur pétrolier repose sur une justification raisonnable.

B.13. Les moyens ne peuvent être admis.

*Sur les cinquième, sixième et septième moyens réunis dans l'affaire n° 2590 et les troisième et quatrième moyens réunis dans l'affaire n° 2604*

B.14. Les parties requérantes considèrent qu'une discrimination résulterait de la loi entreprise en ce qu'elle prévoit, d'une part, une franchise pour les entreprises pétrolières, pour la part de leur stock inférieure à 50.000 tonnes, et d'autre part, une exemption pour les entreprises qui ne stockent du gasoil qu'aux fins de leur usage personnel. Enfin, elles considèrent que, compte tenu de l'objectif répressif de la loi attaquée, le législateur ne pouvait traiter de la même façon les entreprises qui ne violaient pas leur obligation de stockage stratégique et celles qui la violaient.

B.15. Lorsque le législateur établit une franchise, comme c'est le cas à l'article 5 de la loi attaquée, il doit pouvoir faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Le recours à ce procédé n'est pas déraisonnable en soi. Il convient néanmoins d'examiner s'il en va de même pour la manière dont le procédé a été utilisé en l'espèce.

Le législateur a pu raisonnablement justifier la franchise sur la part de leur stock inférieure à 50.000 tonnes, dont sont exemptées toutes les entreprises pétrolières, par le souci de ne pas provoquer de distorsion de concurrence dans le secteur pétrolier particulièrement sensible aux variations de prix (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1129/001, p. 9).

Quant à l'exemption prévue au bénéfice des entreprises qui ne s'approvisionnent en pétrole que pour un usage personnel, elle a pu être raisonnablement justifiée par le souci de ne pas répercuter la charge des cotisations sur les consommateurs (article 8 de la loi attaquée). Les travaux préparatoires font valoir qu'il convient d'être attentif à la charge supplémentaire qu'occasionnerait la cotisation pour les entreprises qui n'importent des produits pétroliers que pour leur consommation propre : « Ces entreprises étant des consommateurs directs de produits pétroliers, il serait inéquitable de leur faire supporter la cotisation en sus de la charge résultant du renchérissement de ces produits » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1129/005, p. 29).

Enfin, il résulte de ce que la loi attaquée n'opère pas de différence de traitement entre les entreprises pétrolières selon qu'elles ont ou non respecté leurs obligations de stockage stratégique que l'objectif de la loi, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, n'est pas de nature répressive.

B.16. Les moyens ne peuvent être admis.



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 24 mars 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior