

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 59.817 du 29 mai 1996

A.56.726/VI-11.748
A.63.102/VI-12.375

En cause : 1. l'association sans but lucratif
 "Inter Environnement Wallonie",
 2. l'association sans but lucratif
 "Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen",
 3. l'association sans but lucratif
 "Brusselse Raad voor het Leefmilieu",
 ayant élu domicile chez
 Me Jacques SAMBON, avocat,
 rue des Coteaux 227
 1030 Bruxelles,

 contre :

 l'Etat belge, représenté par
 1. le Ministre de l'Economie,
 2. le Ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 février 1994 par l'association sans but lucratif "Inter Environnement Wallonie", l'association sans but lucratif "Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen" et l'association sans but lucratif "Brusselse Raad voor het Leefmilieu" qui demandent l'annulation des articles 5 et 6 (lire : articles 1^{er} et 2) de l'arrêté royal du 23 décembre 1993 relatif à la date d'entrée en vigueur de l'article 384 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat;

Vu la requête introduite le 3 avril 1995 par l'association sans but lucratif "Inter Environnement Wallonie" qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 relatif à la date d'entrée en vigueur de l'article 384 de la même loi ordinaire du 16 juillet 1993;

Vu l'ordonnance du 21 juin 1995 réduisant les délais prévus pour le dépôt des mémoires en réponse et en réplique dans l'affaire A.63.102/VI-12.375;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 1995 joignant les causes;

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 13 décembre 1995 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 28 mars 1996, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mai 1996;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me N. WEINSTOCK, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} GUFFENS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le 16 juillet 1993 est adoptée la loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'Etat dont les articles 383, 384 et 401.6 disposent comme suit à la suite de l'annulation partielle du premier d'entre eux par l'arrêt n° 6/95 du 2 février 1995 de la Cour d'arbitrage :

" Article 383. § 1^{er}. A l'exception des papiers et cartons destinés à l'impression de livres, des papiers techniques et spéciaux dont la liste est déterminée par le Roi sur proposition de la Commission de suivi, et des papiers et cartons destinés à être en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments, qui sont exonérés, les catégories de papier et/ou cartons, mises à la consommation et décrites au tableau ci-dessous, que ce papier ou ces cartons soient ou non transformés ou imprimés, sont soumises à une écotaxe de 10 F par kg, si elles n'atteignent pas aux dates indiquées le contenu en fibres recyclées précisé dans le tableau ci-dessous. Les papiers et/ou cartons qui contiennent les pourcentages en fibres recyclées indiqués au tableau ci-dessous sont exonérés.

Catégorie de papier	Contenu en fibres recyclées
1. Papier journal, sauf pour quotidiens.	60 p.c. au 1 ^{er} janvier 1994
2. Papier journal pour quotidiens	20 p.c. au 1 ^{er} janvier 1995 40 p.c. au 1 ^{er} janvier 1997
3. Papier pour ondulés et cartons massifs (non en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments)	60 p.c. au 1 ^{er} janvier 1994 80 p.c. au 1 ^{er} janvier 1997
4. Cartons pour boîtes pliantes et emballages souples (non en contact avec des denrées alimentaires ou des médicaments)	40 p.c. au 1 ^{er} janvier 1994 60 p.c. au 1 ^{er} janvier 1998
5. Papier magazine non couché calandré	20 p.c. au 1 ^{er} janvier 1995 40 p.c. au 1 ^{er} janvier 1997

6. Papier écriture non couché sans bois (y compris papier pour photocopie)	50 p.c. au 1 ^{er} janvier 1995 80 p.c. au 1 ^{er} janvier 1997
7. Papier impression non couché sans bois (offset, etc., sauf papier pour photocopie)	50 p.c. au 1 ^{er} janvier 1995 80 p.c. au 1 ^{er} janvier 1997
8. Papiers domestiques et sanitaires	15 p.c. au 1 ^{er} janvier 1996 30 p.c. au 1 ^{er} janvier 1999

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

Les autres papiers et cartons sont exonérés.

§ 2. En ce qui concerne le papier magazine non couché calandré, le Roi peut, sur proposition de la Commission de suivi, réduire temporairement le pourcentage de fibres recyclées indiqué dans le tableau au § 1^{er} s'il s'avère techniquement impossible d'atteindre le taux de 40 p.c. au 1^{er} janvier 1977.

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

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

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

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

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

Article 384. La réduction ou l'exonération n'est accordée que pour autant que le redevable apporte la preuve que les conditions fixées pour en bénéficier sont satisfaisantes.

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

(...)

Article 401. L'écotaxe s'applique :

(...)

6. aux papiers :

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

Considérant que les arrêtés royaux attaqués ont été tous les deux pris sur la base de l'article 384, alinéa 2, de la loi précitée;

Considérant que le premier arrêté en date est accompagné d'un rapport au Roi qui justifie l'exonération temporaire d'un an accordée à l'ensemble des produits visés à l'article 383, § 1^{er}, par le souci "de remédier à l'absence actuelle d'une procédure de contrôle fiable et de lutter ainsi contre toutes les formes de concurrence déloyale"; que le rapport explique à ce sujet que s'"il est assez facile de contrôler la part prise dans le recyclage dans les activités de producteurs intérieurs au moyen d'une vérification comptable, dans laquelle la quantité de fibres réutilisées est comparée avec la quantité de nouvelles fibres", par contre "pour les produits importés, un tel contrôle s'avère impossible", et ce alors que "la Belgique étant tributaire des importations pour environ 80 p.c. de sa consommation de papier et de carton, un contrôle fiable de la quantité de fibres recyclées utilisées dans le produit final est indispensable"; que le rapport poursuit qu'il existe, d'après les avis recueillis auprès de divers centres de recherche spécialisés nationaux et internationaux, un certain nombre de paramètres pouvant donner une indication sur la quantité de fibres recyclées contenues dans un type de papier déterminé, mais que, dans l'état actuel, aucune procédure de contrôle n'est fiable;

Considérant que le second arrêté accorde une exonération supplémentaire d'un an jusqu'au 31 décembre 1995 à l'ensemble des produits visés à l'article 383, § 1^{er}; que, dans son préambule, il justifie cette exonération supplémentaire par la considération "qu'il n'existe à ce jour aucune procédure de contrôle adéquate pour déterminer soit le contenu en fibres recyclées, soit la quantité de vieux papiers incorporée à la production des

produits visés à l'article 383, § 1^{er}, de la loi susmentionnée";

Considérant que la loi du 7 mars 1996 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, entre autres modifications, complète l'article 384 par un troisième alinéa, libellé comme suit :

" Tous les produits énumérés à l'article 383 sont exonérés du 1^{er} janvier 1996 jusqu'au 31 décembre 1996 au plus tard. La Commission de suivi poursuivra un examen complémentaire de la problématique liée à l'écotaxe relative au papier. La Commission rendra un avis au plus tard le 31 octobre 1996. L'exonération visée prend fin au plus tard le premier jour du troisième mois suivant celui au cours duquel la proposition de la Commission de suivi a été formulée";

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité; qu'elle soutient que l'intérêt d'une association n'est établi qu'à la condition que cet intérêt résulte directement de l'atteinte portée spécifiquement aux valeurs pour la défense desquelles l'association s'est formée, ou encore que le grief doit affecter de manière directe son objet social; qu'à cet égard, elle fait valoir qu'en l'espèce, les associations requérantes ne sont pas soumises à l'écotaxe sur les papiers ou à une taxe comparable et ne sont pas susceptibles de l'être à l'avenir, qu'elles ne justifient dès lors pas d'un intérêt différent de celui qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière, ni de celui de tous à être géré par une collectivité qui dispose des plus larges moyens financiers possibles et qu'en somme, leurs recours s'apparentent manifestement à un recours populaire et qu'ils sont donc irrecevables;

Considérant que, dans les mémoires en réplique, les associations requérantes justifient leur intérêt par la nature particulière des écotaxes et par leur objectif environnemental global qui est d'infléchir le comportement du consommateur et du producteur dans un sens plus favo-

nable à l'environnement et de prévenir l'apparition de déchets; qu'elles prétendent que l'objectif environnemental global auquel tendent les écotaxes coïncide avec leurs propres finalités et qu'elles ont une activité concrète en ce qui concerne la sensibilisation à la problématique du papier recyclé; qu'enfin, elles se disent également touchées dans leur patrimoine financier dans la mesure où elles sont grandes utilisatrices de papier recyclé et où le retard dans l'introduction des écotaxes a pour conséquence de maintenir le coût de production de papier recyclé anormalement élevé;

Considérant que 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, § 1^{er}, de la Constitution; que le législateur fédéral ait, en y ayant recours, eu comme objectif premier de modifier les comportements des producteurs et des consommateurs et donc de mener une politique en matière d'environnement et de déchets est sans incidence sur la nature fiscale des écotaxes; que les associations requérantes sont irrecevables à attaquer des exonérations relatives à une écotaxe à laquelle elles ne sont pas assujetties; que nombre d'autres taxes poursuivent, à côté d'un objet proprement fiscal qui est de procurer des ressources au pouvoir qui les lève, d'autres objectifs, y compris parfois celui d'inciter les assujettis à changer radicalement leur comportement; que sauf à étendre démesurément la notion d'intérêt, il y a lieu de considérer que la circonstance qu'une disposition ne favorise pas suffisamment à son gré l'objet social d'une association ne lui confère pas un intérêt direct à l'attaquer; que l'intérêt invoqué est indirect; que l'affirmation selon laquelle l'absence d'exonération aurait provoqué une baisse substantielle du prix du papier recyclé dont les associations requérantes prétendent être grandes consommatrices ne peut davantage être retenu, l'intérêt allégué étant également indirect et, en outre, incertain; qu'il s'ensuit que les recours sont irrecevables,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les requêtes sont rejetées.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 16.000 francs, sont mis à charge de la première partie requérante à concurrence de 8.000 francs et à charge des deuxième et troisième parties requérantes à concurrence de 4.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-neuf mai 1900 nonante-six par :

MM. ANDERSEN, président de chambre,
LEROY, conseiller d'Etat,
HANSE, conseiller d'Etat,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.