

CONSEIL WALLON DE L'ENVIRONNEMENT POUR
LE DEVELOPPEMENT DURABLE

Liège, le 24 novembre 1994

DOC.94/CWEDD 340
JS/BS

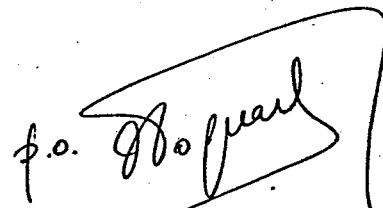
Professeur DE CLERCQ
Chancellerie du Premier Ministre
Commission de suivi relative
aux écotaxes
Rue de la Loi, 16
1040 BRUXELLES

Monsieur le Président,

Concerne : Votre demande d'avis concernant une modification éventuelle de la réglementation légale en matière d'écotaxes sur les récipients de boissons, en particulier en ce qui concerne la classification de boissons.

Le groupe de travail "Ecotaxes" du Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable a examiné, lors de sa réunion du 23.11.94, la demande d'avis en rubrique, et a décidé de ne pas remettre d'avis en cette matière, compte tenu, d'une part, de l'extrême complexité du dossier, et d'autre part des délais impartis à la remise d'avis, qui empêchaient pratiquement le groupe de travail de consulter des personnes spécialisées en la matière.

Au regret de ne pouvoir satisfaire à votre demande d'avis dans ces conditions, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre considération distinguée.



R. VAN ERMEN,
Président.

26 octobre 1994

C31/MPL



Commission de suivi
relative aux écotaxes
Le Président

RUE DE LA LOI 16
1000 BRUXELLES
TÉL. 02 / 501 02 11

Monsieur le Président,

En application de l'article 390, §1er, 2°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, tel que modifié par l'article 4 de la loi du 3 juin 1994, j'ai l'honneur d'introduire auprès de votre Conseil une demande d'avis concernant une modification éventuelle de la réglementation légale en matière d'écotaxes sur les récipients de boissons, en particulier en ce qui concerne la classification des boissons.

Je vous fais parvenir à cet effet :

- une fiche de travail rédigée à l'intention des membres de la Commission de suivi, contenant les difficultés inhérentes à la classification des boissons ;
- la demande d'avis contenant un exposé des problèmes, les propositions retenues en première instance par la Commission et la demande d'avis proprement dite.

En application de l'article 390, §1er, dernier alinéa de la loi, j'invite votre Conseil à rendre cet avis pour le 20 novembre prochain.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Prof. M. DE CLERCQ

351/2c

27 OCT. 1994

PLS

A Monsieur R. VAN ERMEN
Président du Conseil wallon
de l'Environnement
Rue Saintraint, 1B

NM/MBI



RUE DE LA LOI 16
1000 BRUXELLES
TÉL. 02 / 501 02 11

Commission de suivi
relative aux écotaxes
Secrétariat

ECOTAXES SUR LES RECIPIENTS POUR BOISSONS
DEMANDE D'AVIS SUR L'ADAPTATION DE LA CLASSIFICATION DES BOISSONS

Les membres de la Commission du suivi ont été amenés à examiner les problèmes relatifs à l'application des écotaxes frappant les récipients pour boissons, qui ont été instaurées en vertu des dispositions des articles 370 à 375 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Dans un premier temps, les difficultés engendrées par la classification des boissons ont été passées à la loupe. Mais, rapidement, cette analyse s'est élargie à l'examen de l'article 373 dont la mise en application soulève maintes interrogations.

L'article 370 de la loi ordinaire précitée range les boissons sous 9 catégories différentes. Cette classification joue un rôle essentiel et prépondérant lors de la détermination des taux de réutilisation et de recyclage des récipients pour boissons comme il est prévu à l'article 373 de ladite loi. En fait, tous ces problèmes trouvent leur origine dans le fait que les catégories y définies ne s'harmonisent pas avec les classifications des produits tant en douane qu'en accises. L'exemple qui illustre le plus clairement le propos concerne les limonades. Classées selon la législation douanière et accisienne sous le numéro tarifaire 22.02, elles peuvent rejoindre, en vertu de la loi sur les écotaxes, l'une des cinq catégories suivantes :

- les autres limonades (les orangeades, les citronnades, par exemple) ;
- les colas ;
- les vins sans alcool ;
- les bières (les bières sans alcool, en l'occurrence) ;
- les jus de fruits (par ex. : les nectars de fruits).

Cette situation complique assurément la tâche des redevables qui sollicitent l'exonération de l'écotaxe sur base de l'article 373. En effet, amenés à calculer les taux de réutilisation et de recyclage de leurs récipients, ils sont astreints à les ranger en fonction de la catégorie de boissons qu'ils contenaient. Pour mener à bien cette mission, ils vont se baser sur des pièces comptables et sur des déclarations douanières et/ou accisiennes. Or, à l'époque, c'est-à-dire durant les deux premières périodes de référence, en l'absence de toute réglementation en la matière, aucune distinction selon les catégories de boissons n'apparaissait sur ces documents. En conséquence, les redevables se retrouvent contraints et forcés de reprendre et d'examiner, une à une, chaque déclaration ainsi que les factures qui s'y rapportent pour pouvoir effectuer le classement idoine. Par ailleurs, toutes les pièces encore en leur possession ne comportent pas nécessairement toute les informations requises (pas de différenciation entre les produits classés sous une même position tarifaire, aucune donnée quant à la nature et aux qualités spécifiques des emballages, ...). Il résulte de ce constat que le résultat de leurs estimations risque d'être grandement faussé, tant la probabilité de commettre des erreurs est grande.

Par la suite, l'Administration des douanes et accises est tenue de contrôler la véracité de ces chiffres, ce qui confine au travail de bénédictin à moins d'admettre tels quels leurs calculs. Mais, ici, surgit déjà un problème de distorsion de concurrence entre les entreprises établies au sens large du terme en Belgique et les firmes situées à l'étranger. En effet, si, dans le pays, il est possible de requérir des redevables de produire toutes les pièces jugées nécessaires (par ex. : la comptabilité), cette exigence ne saurait en aucune façon être formulée et surtout rencontrée dans le chef d'entreprises étrangères. Il faut, dès lors, s'en remettre à leur bonne foi et à leur franche collaboration.

De plus, faute d'outil statistique efficace et efficient et de données suffisamment fiables, il est impensable et irréaliste de déterminer, de manière précise, le taux atteint par le marché dans sa globalité. Cette constatation n'est pas sans conséquence, car elle peut aboutir à refuser erronément une exonération ou à l'accorder indûment.

Pour pallier ces inconvénients, les membres de la Commission ont dans un premier temps soumis à l'étude les trois propositions suivantes :

- 1°) classer, d'après la technique douanière et accisienne, les récipients en fonction de leur contenu ;
- 2°) ranger les récipients dans deux classes, selon que leur contenu est soumis ou non aux droits d'accises ;
- 3°) exonérer le récipient réutilisé ou éventuellement recyclé et consigné.

Les deux premières propositions offrent un double avantage. Tant l'Administration que les redevables travaillent sur un terrain connu. En outre, la mission de contrôle sera allégée, le volume des écritures à vérifier étant diminué. Mais, elles impliquent une révision et une réactualisation des taux de réutilisation. A ce niveau, on se heurte à de nouveaux écueils car les paramètres fixés par la loi se fondent uniquement sur des renseignements procurés par le seul secteur productif belge qui, dans le cas de certaines boissons, ne constitue qu'un pâle reflet de la réalité du marché. Il importe de souligner que la fixation de ces seuils sera compliquée faute d'informations et de données précises. Par ailleurs, elles n'évacuent pas le problème majeur de l'article 373. Le principal reproche que l'on peut formuler à son encontre est que l'exonération est suspendue à la personnalité du redevable. En d'autres termes, une même boisson conditionnée dans un même emballage peut être écotaxée ou exonérée de l'écotaxe en fonction de la personne qui procède à la mise à la consommation. Qui plus est, tel qu'il est rédigé, cet article peut être impunément et aisément contourné. De simples artifices d'ingénierie fiscale permettent aux contribuables de se détourner, en toute légalité, de l'objectif de la loi. Ainsi, des sociétés créent, deux mois avant la fin d'une période de référence, une nouvelle filiale qui commercialise exclusivement des produits conditionnés en emballages réutilisables pour pouvoir revendiquer l'exonération et, à coup sûr, l'obtenir de sorte à pouvoir inonder le marché de produits similaires mais conditionnés en one way durant l'exercice suivant. D'autres ont imaginé le stratagème suivant : fonder deux filiales qui, à tour de rôle, remplissent un exercice sur deux toutes les conditions prescrites et, ainsi passer entre les fourches caudines de la loi sans pour autant modifier la stratégie commerciale.

De plus, en ce qui concerne les limonades, il est avantageux de sous-estimer le taux de réutilisation atteint en 1991. De la sorte, il est loisible au redevable de bénéficier pendant une période plus longue de l'exemption. Enfin, l'article 373 peut être utilisé par certaines sociétés de façon abusive de manière à éliminer des concurrents ou à exercer sur certains clients une pression dissuasive.

La troisième proposition forme une solution radicale en ce sens qu'elle résout la majorité des problèmes évoqués auparavant. Mais elle nécessite une réflexion au sujet de la hiérarchie des dispositions réglementaires (la réutilisation, le recyclage, l'incinération, la mise en décharge). Toutefois, d'un point de vue fiscal, elle semble plus équitable puisque c'est le récipient en tant que tel qui est visé. En outre, elle n'énerve pas l'esprit ni la philosophie de la loi et du législateur. De plus, l'objectif final de la loi serait rapidement atteint.

A la lumière de ces considérations, il apparaît opportun de nous faire connaître votre point de vue au sujet des éléments qui suivent et de formuler un avis susceptible d'alimenter un débat et de déboucher sur une prise de position constructive en vue d'accroître le caractère exécutable de la loi dans le respect de ses objectifs.

1. A votre avis, faut-il faire porter l'écotaxe sur l'emballage plutôt que sur le produit qu'il contient ? Dans un but de faisabilité, cette écotaxe ne devrait frapper en première instance que le récipient des produits soumis aux accises. A cet égard, on peut se demander s'il est sensé de différencier le taux de l'écotaxe en fonction de la matière dont est fait le récipient. De plus, il est théoriquement possible de moduler dans le temps les applications de la législation en matière d'écotaxes, au sein du groupe de récipients visés, et donc

de ne pas soumettre simultanément tous les récipients de tous les produits à la loi sur les écotaxes.

2. Un système de consigne peut-il être une raison acceptable pour accorder une exonération de l'écotaxe ? Est-il à cet égard sensé de faire une distinction entre les systèmes de consigne orientés sur la réutilisation et ceux orientés sur le recyclage ? En d'autres termes, l'on pourrait par exemple songer à exonérer complètement de l'écotaxe les systèmes de consigne orientés sur la réutilisation et à frapper d'une écotaxe réduite les systèmes de consigne orientés sur le recyclage.
3. En outre, l'on se demande s'il est sensé d'accepter comme alternative au système de consigne un système de collecte volontaire dans l'optique de la mise en oeuvre du recyclage et de la réutilisation par l'industrie. Le fait d'accepter des tarifs différents en matière d'écotaxe pour la réutilisation et pour le recyclage impliquerait également que les systèmes de collecte volontaire visant au recyclage ne pourraient bénéficier que d'une exonération réduite de l'écotaxe. A cet égard, est-il possible de concevoir un système de collecte volontaire qui soit tel qu'un contrôle efficace puisse être exercé par un pouvoir, de sorte que l'écotaxe et/ou le système de consigne obligatoire puisse être imposé au cas où les résultats ne seraient pas atteints ? Est-il justifié et faisable de faire varier le montant de l'écotaxe réduite pour des systèmes de recyclage en fonction des taux de recyclage réalisés ? A ce sujet, quels sont les chiffres de recyclage réalistes ? Comment peuvent-ils évoluer dans le temps ?
4. Accorde-t-on la préférence à une écotaxe de ce type sur les emballages, à percevoir au niveau du producteur de ces emballages ou de l'importateur des emballages ou, au contraire, faut-il la percevoir au niveau de celui qui emploie l'emballage pour conditionner ses produits ?
5. Est-on d'accord de faire figurer dans la législation concernée une clause d'adaptation socio-économique qui pourrait par exemple stipuler que sous certaines conditions, les entreprises et/ou les secteurs pourraient temporairement, pour une période spécifiée, bénéficier d'une exonération de l'écotaxe s'ils peuvent prouver qu'ils ont lancé des programmes d'investissement qui doivent permettre d'atteindre les objectifs de la loi sur les écotaxes frappant les récipients pour boissons, mais qui n'ont pas encore pu être réalisés ?

La Commission de suivi est consciente qu'incorporer les éléments susmentionnés dans la législation revient à supprimer l'article 373 et à réviser l'article 372 de la loi susmentionnée.