

VD.

08 103-1990

L. 19.533/9.

Le 15.12.1989

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Pouvoirs locaux, des Travaux subsidiés et de l'Eau pour la Région wallonne, le 14 décembre 1989, d'une demande d'avis sur un projet de décret "instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques", a donné le 26 février 1990 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

Le Conseil d'Etat, section de législation, regrette de devoir constater que le décret en projet a été rédigé d'une manière particulièrement négligée.

EXAMEN DU TEXTE.INTITULE.

L'intitulé du décret en projet est rédigé comme suit : "Projet de décret de l'Exécutif régional wallon ...". Il y a lieu évidemment d'écrire : "Projet de décret du Conseil régional wallon ...".

DISPOSITIF.Article 1er.

1. L'article donne une série de définitions qui figurent déjà dans l'article 2 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, avec l'inconvénient que certaines définitions ne concordent pas, fait qui est de nature à créer une insécurité juridique.

Il en est ainsi au 6°, dans la définition du "déversement d'eaux usées", qui ajoute les mots "dans une eau souterraine".

.../...

Au 9° concernant les "eaux usées agricoles", il est ajouté une phrase rédigée comme suit : "Pour l'application du présent décret, ces eaux sont assimilées aux eaux usées domestiques sauf dérogation apportée par l'Exécutif". D'après les renseignements fournis par les délégués du Ministre, les eaux usées agricoles à propos desquelles il aurait été fait usage de cette dérogation doivent être considérées comme des eaux usées industrielles. C'est pourquoi le 10°, qui concerne les "eaux usées industrielles", ne peut pas définir celles-ci comme étant nécessairement des "eaux usées autres que les eaux usées domestiques et que les eaux usées agricoles".

Le texte doit donc être revu.

2. Au 12°, l'article 1er ne tient pas compte des articles 69 et 74, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui permettent à l'Exécutif d'accorder des délégations à l'un ou l'autre de ses membres. Le Conseil régional ne peut procéder à de telles délégations.

Article 2.

Les auteurs du projet n'ont pas donné la définition des "eaux de refroidissement".

Il y a lieu de compléter l'article 1er à cet égard.

.../...

Article 3.

1. Le champ d'application de l'article 3 est particulièrement difficile à déterminer, compte tenu du statut ambigu des eaux usées agricoles (cf. les observations formulées au sujet de l'alinéa 1er, 9° et 10°).

2. De l'accord des délégués du ministre, mieux vaudrait écrire au 1° et au 2° "... qui déversent des eaux usées ... dans les égouts publics, dans les collecteurs d'eaux usées, dans les stations d'épuration des organismes d'épuration ou dans les eaux de surface".

En outre, au 2°, il y a lieu de compléter l'intitulé du décret du 7 octobre 1985 par les mots "contre la pollution".

3. Le Conseil d'Etat se demande pour quelle raison il est fait référence au même 2° à une définition des "eaux usées provenant d'usines" figurant dans le décret du 7 octobre 1985, alors que le décret en projet donne une définition des "eaux usées provenant d'usines" dans l'article 1er, 8°, c, mais dans des termes qui ne sont pas identiques (cf. observations formulées sous l'article 1er).

La même observation vaut pour l'article 13, § 3, alinéa 1er.

.../...

4. Au 3°, mieux vaut écrire : "toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé ...".

Chapitre II.

Il y a lieu d'insérer le mot "usées" entre les mots "eaux" et "industrielles".

Article 4.

De l'accord des délégués du ministre, l'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"La charge polluante ... qui est à prendre en considération est celle de l'année qui précède l'année de taxation".

Article 5.

L'article serait d'une meilleure lisibilité s'il était scindé en deux alinéas qui seraient rédigés comme suit :

"La taxe par unité de charge polluante, ci-après dénommée taxe unitaire, des eaux industrielles déversées, est fixée à 360 francs.

.../...

Toute modification de ce montant intervenue en cours d'année n'est applicable que l'année suivante".

Article 6.

Paragraphe 1er.

A l'alinéa 1er, il faut écrire "selon la formule suivante".

Paragraphe 3.

Le paragraphe 3 trouverait mieux sa place à la fin de l'article, dans un paragraphe 8 rédigé comme suit :

"§ 8. Les modifications éventuelles des formules visées aux paragraphes 1er à 7 ne sont applicables que l'année suivante".

Article 7.

1. Le signe "§ 1er" doit être omis, tenant compte de ce qu'il sera proposé d'omettre le paragraphe 2.

.../...

2. L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Pour les entreprises qui ont une charge polluante de moins de 2.000 unités, lorsqu'elle est calculée selon une des deux formules suivantes, et qui déversent dans les égouts publics, les collecteurs et les stations d'épuration, la taxe peut, par dérogation à l'article 6, être déterminée selon une méthode simplifiée qui utilise les coefficients de conversion qui figurent à l'annexe B au présent décret, colonne 3 :

$$1^{\circ} N = \frac{A}{B} \times C$$

$$2^{\circ} N = T \times C.$$

3. A l'alinéa 2, il faut écrire en regard de la lettre B et de la lettre C, respectivement "colonne 2" et "colonne 3".

4. De plus, la disposition qui figure au C est particulièrement imprécise, ainsi qu'il appert de l'usage de l'adverbe "éventuellement" et, à deux reprises, de l'emploi de l'adjectif "certains". Ce manque de précision n'est pas admissible en matière fiscale. Les mesures de réduction de la charge polluante doivent être définies aussi précisément que les éléments d'après lesquels se calcule cette charge. De même, la liste des effluents doit être exhaustive.

5. Le paragraphe 2 doit être omis, l'Exécutif ne pouvant être habilité à modifier la base de calcul d'une taxe.

.../...

Article 8.

La disposition étant dérogatoire à l'article 7, il convient de le préciser .

La rédaction suivante est proposée :

"Toutefois, par dérogation à l'article 7, les mêmes entreprises peuvent introduire auprès de l'Administration une demande en vue d'obtenir que la détermination de la taxe soit effectuée conformément à l'article 6; il est répondu à cette demande dans un délai qui ne dépasse pas deux ans. Les demandeurs ... (la suite comme projet)".

Article 9.

A l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire : "... moins de deux cent vingt-cinq jours par an et qui peuvent en apporter la justification, ...".

A l'alinéa 2, il faut écrire : "... dans la colonne 2 du tableau des coefficients de conversion de l'annexe B au présent arrêté".

Article 10.

A la fin de l'article, il faut écrire : "... de charge polluante déterminé conformément à l'article 6 ou à l'article 7".

.../...

Article 11.

Pour une meilleure compréhension du texte, les articles 11 et 17, qui semblent se compléter, devraient être fusionnés en un seul article, plus explicite, qui pourrait constituer l'article unique d'un chapitre IV nouveau intitulé "Exemption de la taxe" ou "Remboursement de la taxe", selon les intentions de l'auteur du projet.

Chapitre III.

Il y a lieu d'insérer le mot "usées" entre le mot "eaux" et le mot "autres".

Article 12.

La phrase commençant par les mots "Cette taxe unitaire ..." est superflue et doit donc être omise.

La dernière phrase serait mieux rédigée comme suit :

"Toute modification de son montant n'est applicable que l'année suivante".

Article 13.Paragraphe 1er.

Il faut écrire : "Pour les personnes visées à l'article 3, 2° et 3°, ...".

.../...

Paragraphe 2.

Le paragraphe doit être revu afin de désigner quelle est la personne redevable de la taxe et de préciser l'hypothèse dans laquelle la taxe forfaitaire annuelle peut être appliquée, l'expression "A défaut de volume d'eau potable quantifié" étant, à cet égard, trop vague.

Paragraphe 3.

A l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire : "Pour les entreprises occupant au moins sept personnes, ...".

A l'alinéa 2, mieux vaut écrire : "Les redevables soumis au présent article ...".

Article 14.

De l'accord des délégués du Ministre, le texte suivant est proposé :

"A l'exception de la taxe forfaitaire visée à l'article 13, § 2, la taxe annuelle est le résultat de la multiplication de la taxe unitaire visée à l'article 12 par le volume d'eau déterminé à l'article 13, § 1er".

Article 16.

La rédaction suivantes est proposée :

"Les personnes visées à l'article 3, 3°, qui épurent elles-mêmes leurs eaux usées dans les conditions

.../...

fixées par l'Exécutif et selon les règles techniques définies par celui-ci, bénéficient ... (la suite comme au projet)".

Chapitre IV, sections Ière et II.

Les intitulés des sections Ière et II du chapitre IV ne sont pas adéquats. Il y a lieu d'écrire :

"Section Ière.- Déclaration et paiement de la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles".

"Section II.- Paiement de la taxe sur le déversement des eaux usées autres que les eaux industrielles".

Article 18.

Tel qu'il est rédigé, l'article 18 n'a, de l'aveu même des délégués du Ministre, aucun sens et doit être fondamentalement revu. Ceux-ci ont d'ailleurs fait parvenir au Conseil d'Etat un nouveau texte. Ils ont toutefois précisé que ce texte n'avait pas été soumis à l'Exécutif. Cette omission a pour conséquence que le Conseil d'Etat doit s'abstenir de donner son avis sur le nouveau texte de l'article 18.

Article 19.

Alinéa 1er.

A l'instar de l'article 251 du Code des impôts sur les revenus, l'auteur du projet doit prévoir que le

.../...

contribuable est informé des motifs qui justifient la rectification de la déclaration.

Au surplus, il convient d'indiquer le délai pendant lequel la déclaration peut être rectifiée par l'administration.

Alinéa 2.

1. Le système mis en place par l'auteur du projet est incomplet.

Tel qu'il est prévu, il paraît se limiter à donner au contribuable la satisfaction purement morale de réclamer s'il n'est pas d'accord avec la taxation dont il l'objet.

Si l'intention de l'auteur du projet est celle-là, l'alinéa 2 est inutile et doit être omis.

Si par contre, il s'agit de donner au contribuable la possibilité d'exercer un véritable recours, dont la réclamation est la première étape, obligée, il y a lieu de compléter la procédure envisagée (voy. les articles 251 à 253 du Code des impôts sur les revenus).

2. La deuxième phrase de l'alinéa 2 est obscure dans la mesure où l'on ignore quelle est la taxe dont on dit qu'elle est due par le redevable. Est-ce celle qui est calculée sur la base du montant déclaré ou celle qui est due sur la base du montant rectifié ? Comment, au surplus, cette disposition se concilie-t-elle avec celle prévue à l'article 22, alinéa 1er, du projet ?

.../...

Article 20.

L'article prévoit une procédure de taxation d'office.

Il n'envisage que l'hypothèse de l'absence de déclaration pour justifier la taxation d'office.

L'auteur du projet pourrait peut-être prévoir une seconde hypothèse : le défaut de déclaration conforme.

Les termes "d'éléments à sa disposition" pourraient être avantageusement remplacés par les termes "des éléments dont elle dispose".

De même que pour l'article 19 du projet, la communication aux intéressés des motifs retenus par l'administration s'impose (voy. article 256 du Code des impôts sur les revenus).

Article 22.

1. A l'alinéa 1er, les mots "sans préjudice" doivent être remplacés par les mots "sous réserve".

2. L'alinéa 2 est mal rédigé. Il faut évidemment viser le recouvrement de la taxe.

Par ailleurs, cette disposition trouverait mieux sa place dans la section III "Recouvrement".

La même observation vaut pour l'article 23, alinéa 2.

Article 23.Alinéa 1er.

Il y a lieu d'écrire, de l'accord des délégués du Ministre, "article 13, § 1er".

Alinéa 3.

1. S'il peut se concevoir que la Région charge des personnes de droit public de percevoir, pour son compte, la taxe visée à l'article 13, § 1er, par contre, il paraît discutable d'imposer la charge de la perception de la taxe pour le compte de la Région, à des personnes privées distribuant l'eau dans la Région wallonne.

2. Les mots "les mesures d'indemnisation", qui figurent dans la seconde phrase, doivent être remplacés par les mots "les modalités de rétribution".

Section III.- Recouvrement.Observation générale.

En ce qui concerne le recouvrement de l'impôt, l'article 14 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles a été abrogé partiellement par l'article 69, § 1er, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989

relative au financement des Communautés et des Régions, laquelle s'est limitée à prévoir, en son article 5, §§ 3 et 4 :

§ 3. A moins que la Région n'en dispose autrement pour les impôts dont le produit est entièrement attribué, l'Etat assure gratuitement, dans le respect des règles de procédure qu'il fixe, le service des impôts visés à l'article 3 pour le compte de et en concertation avec la Région.

§ 4. Les Régions ne peuvent assurer le service visé au § 3, que conformément aux règles de procédure déterminées par la loi".

Ces dispositions ne sont applicables qu'aux impôts régionaux prévus à l'article 3 de la même loi. Toutefois, elles témoignent du souci exprimé par le législateur spécial de maintenir l'uniformité des règles de procédure, c'est-à-dire des règles d'établissement, de perception, de recouvrement et de réclamation.

On peut se demander si un tel souci ne devrait pas présider également au recouvrement de l'impôt créé par le présent projet (1). Force est cependant de reconnaître que la loi spéciale précitée ne semble pas imposer cette uniformité et que c'est davantage dans un souci de protection du contribuable et de lisibilité des procédures de contrainte - dont la diversification peut être source d'abus - qu'il conviendrait de la prévoir.

.../...

(1) Les règles relatives au recouvrement sont partiellement inspirées du Code de la T.V.A., tandis que les règles relatives à la déclaration sont inspirées du Code des impôts sur les revenus. Le système est hybride.

Dans le même souci d'uniformité, il serait souhaitable que l'administration fiscale de l'Etat puisse, en raison également de sa compétence et de son expérience, se voir confier le soin de poursuivre le recouvrement de tous les impôts régionaux, moyennant l'accord de l'Etat, là où cet accord est nécessaire.

Sous la réserve de l'observation générale ci-avant, le Conseil d'Etat formule les observations particulières suivantes.

Article 24.

Paragraphe 1er.

A l'alinéa 1er, de l'accord des délégués du Ministre, il y a lieu d'omettre les mots "des intérêts et des frais visés aux articles 18 à 23", car il n'est pas question d'intérêts et de frais dans ces articles.

Paragraphe 2.

1. La numérotation des alinéas doit être supprimée.

2. Au premier tiret, les mots "des intérêts et des frais" doivent être omis pour la même raison que celle formulée à propos du paragraphe 1er.

.../...

Paragraphe 3 à 5.

Si, comme il a été indiqué dans l'observation générale relative à la section III "Recouvrement", il peut être admis, non sans réticence, que la Région procède elle-même au recouvrement de ses taxes, par contre, il ne peut être admis qu'en vue de donner à ce recouvrement une plus grande efficacité, la Région déroge, en matière de voies d'exécution, aux dispositions du Code judiciaire relatives à cette matière, lesquelles dispositions sont restées de la compétence du législateur national.

Les paragraphes 3 à 5 doivent être remaniés en conséquence.

Article 25.Paragraphe 1er.

1. Les alinéas 1° à 5° instituent au profit de la Région un privilège général sur tous les biens meubles et immeubles et une hypothèque légale sur les biens immeubles du redevable.

Si, selon l'arrêt n° 27 du 22 octobre 1986 de la Cour d'arbitrage, chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née de dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée et assigner un rang à ce privilège ou à cette hypothèque dans le respect du principe de proportionnalité qui consiste pour chaque législateur qui crée un privilège ou une hypothèque à mettre en balance l'intérêt qu'il entend ainsi protéger et les autres intérêts qui sont protégés par des privilèges ou hypothèques prévus par d'autres législateurs, il n'empêche que la multiplication de privilèges et d'hypothèques créés à leur profit par des

législateurs différents à des fins identiques ou similaires porte préjudice aux autres créanciers, spécialement lorsqu'il y va, comme en l'espèce, de privilèges généraux et d'hypothèques grevant l'ensemble des biens qui peuvent en faire l'objet.

2. L'alinéa 6° vise le livre II du Code de commerce.

Le Code de commerce et les lois qui le complètent étant de la compétence exclusive du législateur national, il n'appartient pas au législateur décréteil d'y déroger.

Article 26.

Il convient de préciser qui doit désigner le fonctionnaire.

Article 27.

A l'alinéa 1er, il faut écrire : "L'intérêt au taux légal ...".

Article 28.

L'article visant à organiser une procédure de référé et prévoyant que l'ordonnance sera exécutoire nonobstant opposition ou appel, établit une règle de droit judiciaire qui n'est pas de la compétence de la Région.

L'article 28 doit être omis.

.../...

Article 29.

L'article prévoit des sanctions pénales pour des infractions "aux dispositions du présent décret relatives aux taxes ou aux dispositions réglementaires prises en exécution de celles-ci".

Par le système de référence globale que le projet utilise, le législateur reste en défaut de déterminer chacun des éléments constitutifs de chaque infraction et d'en indiquer la gravité. Or, l'article 9 de la Constitution, en réservant au législateur le soin de fixer l'échelle des peines, lui impose d'exercer son pouvoir aussi attentivement que possible.

Il convient donc, pour se conformer à cette règle constitutionnelle, que le législateur fasse lui-même la description des faits délictueux en les envisageant comme tels, et qu'il énonce notamment si le caractère frauduleux est ou non requis.

C'est seulement en procédant de la sorte que le législateur donnera au juge les éléments propres à lui permettre d'exercer son action avec le discernement nécessaire pour équilibrer la gravité du délit et la peine ainsi que pour personnaliser celle-ci.

Article 30.

La date de la loi visée est le 5 mars 1952.

Article 31.

L'article ne tient pas compte de l'arrêt n° 44 du 23 décembre 1987 de la Cour d'arbitrage, confirmé à de nombreuses reprises, selon lequel il n'appartient pas au

.../...

législateur décréteil, quant aux dispositions du livre premier du Code pénal, de légiférer, que ce soit en dérogeant, en confirmant ou en déclarant applicables ces dispositions.

L'article 31 doit être omis.

Articles 32 et 33.

L'affectation de recettes déterminées à des dépenses déterminées est contraire au principe d'universalité, spécialement lorsque ces recettes consistent en des taxes, en une imposition.

L'article 3 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, qui est applicable, dispose :

"L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses.

Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Cette affectation est réalisée par l'inscription des recettes et des dépenses à une section particulière du budget".

Cependant, à partir de l'année budgétaire 1991, entrera en vigueur l'article 1er de la loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires, lequel article dispose comme suit :

"Article 1er. L'article 3, deuxième alinéa, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat est abrogé".

.../...

La seule possibilité de déroger au principe de l'universalité consistera donc, aux termes de l'article 19 de la loi du 28 juin 1989 précitée, dans la constitution d'un fonds budgétaire.

En conclusion, les articles 32 et 33 doivent être fondamentalement remaniés.

Chapitre VI.

Le chapitre VI doit être intitulé "Dispositions abrogatoires et transitoires".

Article 34.

Le Conseil d'Etat observe que la volonté de l'auteur du projet est de maintenir en vigueur le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, en abrogeant toutefois les articles 28 à 31 relatifs aux redevances, les articles 32 à 35 relatifs aux taxes ayant été annulés par l'arrêt n° 47 du 27 février 1988 de la Cour d'arbitrage.

Il en résulte que le chapitre VI du décret précité du 7 octobre 1985, qui est relatif au financement, est singulièrement amoindri.

La question se pose, dès lors, de savoir comment sera assuré le financement des mesures qu'implique le décret précité.

.../...

Article 35.

Mieux vaudrait écrire :

"Pour l'année 1990, ..., la taxe sera perçue pour la période se situant entre la date d'entrée en vigueur du présent décret et la date de la facturation, sur la base ...".

Article 36.

Le décret portant des dispositions fiscales et pénales, ne peut pas rétroagir.

La disposition doit donc être omise.

ANNEXES.

1. Les délégués du Ministre ont convenu que la numérotation des annexes doit être entièrement revue.

2. Quant au fond, l'annexe intitulée "Notice pour l'introduction de la déclaration de charge polluante" paraît contenir des règles matérielles de droit relatives au calcul de la taxe, dont on peut se demander si elles ne trouveraient pas mieux leur place dans le dispositif du décret en projet.

.../...

Au surplus, l'alinéa 1er du point 1 est incompréhensible : il renvoie à une annexe d'un "arrêté de l'Exécutif régional wallon du ...", alors qu'il semble qu'il y a lieu de faire référence à l'annexe B.

3. La "déclaration de charge polluante (formule simplifiée)" et le "Bulletin d'évaluation de charge polluante" sont joints en double exemplaire.

4. Quant à l'annexe B, comme il a été relevé lors de l'examen du dispositif du décret en projet, elle comporte trois et non quatre colonnes.

5. Enfin, la dernière page de l'annexe B porte une série de remarques qui se terminent par la phrase : "Les chiffres entre parenthèses se réfèrent aux numéros employés dans le texte néerlandais" (sic).

La chambre était composée de

Messieurs : P. FINCOEUR, conseiller d'Etat, président,
 C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
 R. ANDERSEN,

 C. DESCHAMPS, assesseurs de la
 P. GOTHOT, section de législation,

Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. BATSELE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. FINCOEUR.