ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et du Logement pour la Région wallonne, le 8 novembre 1990, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif à la taxation des déchets en Région wallonne", a donné le 18 février 1991 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

Le projet appelle de nombreuses observations qui exigeront une refonte générale du texte.

Par conséquent, le présent avis ne comporte, en ce qui concerne la forme du texte en projet, que des observations élémentaires.

OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE PROJET.

Le projet institue une taxe sur les déchets au profit de la Région wallonne.

Ses auteurs définissent comme suit les fonctions de cette taxe (exposé des motifs, pages 1 et 2) :

"1E Une fonction budgétaire :

> Le but premier d'une taxe est en première instance d'assurer des rentrées financières à l'autorité taxatrice. Grâce aux ressources ainsi créées, la Région est à même de poursuivre une politique efficace en faveur de l'environnement.

2E Une fonction incitative :

> Basée sur le principe unanimement reconnu du "pollueur payeur" (voyez à cet égard l'article 130 R du Traité C.E.E. introduit par l'Acte Unique), la taxe a pour but avoué de modifier dans un sens positif le comportement des pollueurs, en pénalisant financièrement ceux-ci en fonction de leur degré de pollution. En augmentant singulièrement le "prix" de la pollution, les pollueurs de toute sorte se voient amenés à opter pour des techniques propres et respectueuses de l'environnement.

Plus particulièrement, le présent projet de décret entend promouvoir au maximum le recyclage des déchets, tant pour les déchets ménagers (ristourne aux communes qui consentent les efforts nécessaires) que pour les déchets non ménagers (exemption de la taxe pour l'exploitant titulaire d'une autorisation).

3E Une fonction redistributive :

La taxe a également pour but de faire supporter par le pollueur sa quote-part dans les dépenses de financement des mesures collectives.".

En page 5 de l'exposé des motifs, il est encore précisé ce qui suit :

"Le projet de décret soumis à votre approbation repose sur plusieurs principes fondamentaux :

1Ele mécanisme de taxation doit être efficace et donc simple;

2Ele mécanisme doit être juste, et donc taxer le pollueur, en vertu du principe "pollueur-payeur";

3Ele mécanisme mis en place doit responsabiliser les pollueurs et ceux qui par leur négligence les encouragent, donc être suffisamment dissuasif.

C'est sur base de ces trois principes de base qu'il faut comprendre les lignes de force du mécanisme de taxation mis en place".

Certains des principes et objectifs indiqués sont déjà exprimés dans des règles de droit communautaire de l'environnement et, plus spécifiquement, de droit communautaire des déchets.

Ainsi, l'article 130R, 2, du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, inséré par l'Acte des 17-28 février 1986, dispose que

> "L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur ...".

Les directives adoptées en matière de déchets prescrivent aux Etats membres de prendre

> "les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie, ainsi que toute autre méthode permettant la réutilisation des déchets (1)".

Les directives disposent aussi que,

---

(1) Article 3, 1, de la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets. Voir aussi l'ar-ticle 5 de la directive du Conseil 76/403/CEE du 6 avril 1976 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles; l'article 3 de la directive du Conseil 78/176/CEE du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane; l'article 4 de la directive du Conseil 78/319/CEE du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux; la directive du Conseil 85/339/CEE du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires.

"conformément au principe du pollueur-payeur", le coût de l'élimination des déchets, déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté par :

-le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise (muni d'une autorisation),

-et/ou les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets" (2).

---

(2)Article 11 de la directive du Conseil 75/442/CEE. Voir aussi l'article 8 de la directive du Conseil 76/403/CEE.

L'article 11 de la directive 78/319/CEE comporte la même disposition en ce qui concerne les déchets toxiques et dangereux, et ajoute :

"Dans la mesure où les Etats membres appliquent des taxes sur les montants destinés à couvrir (le coût de l'élimination), le produit de ces taxes peut notamment être utilisé aux fins suivantes :

-financement des mesures de contrôle relatives aux déchets toxiques et dangereux,

-financement de la recherche sur l'élimination des déchets toxiques et dangereux".

Enfin, l'article 15 de la directive du Conseil 75/439/CEE du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées permet aux Etats membres, qui prévoient des indemnités pour les services rendus par les entreprises de collecte et/ou d'élimination, de financer ces indemnités, "entre autres, par une redevance perçue sur les produits qui, après utilisation, sont transformés en huiles usagées ou sur les huiles usagées. Le financement des indemnités doit être conforme au principe du "pollueur-payeur"""".

Une recommandation du Conseil 75/436/Euratom, CECA, CEE du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement

"recommande, au sens du traité CEE, aux Etats membres de se conformer, en ce qui concerne l'allocation des coûts et l'intervention des pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement, aux principes et aux modalités d'application contenus dans la communication de la Commission (qui est annexée)".

Cette communication concerne en fait l'application du principe "pollueur-payeur". La redevance (3) y est présentée comme l'un des deux principaux instruments de ce principe; ses fonctions et ses modalités d'établissement y sont précisées.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

ARRETE DE PRESENTATION, EXECUTOIRE ET CONTRESEING.

S'agissant d'instaurer de nouveaux impôts sur les déchets et compte tenu de la répartition des attributions au sein de l'Exécutif, la formule de proposition, l'arrêté de présentation et l'exécutoire doivent mentionner les membres de l'Exécutif ayant dans leurs attributions respectives l'environnement et les finances, le contreseing devant porter, en outre, la signature du président de l'Exécutif.

DISPOSITIF.

---

(3)Notion à entendre ici dans une acception économique.

Article 1er.

1. La deuxième partie du paragraphe 1er, qui commence par les mots "et destinée à assurer le financement ...", n'a aucun caractère normatif et devrait être omise.

2. Le paragraphe 2 prévoit que le produit de la taxe "est affecté exclusivement à un fonds créé au budget général des dépenses de la Région wallonne et géré par l'Office wallon des déchets" (4).

Cette disposition n'est pas en concordance avec l'article 41, 1E, nouveau (5) du décret du 5 juillet 1985, aux termes duquel les recettes de l'Office sont "1. le produit des taxes et redevances".

Par ailleurs, la portée de la disposition selon laquelle l'Office régional wallon des déchets est chargé de la "gestion" du fonds n'apparaît pas clairement.

Enfin, en ce qui concerne les missions au "fonctionnement" desquelles est destiné le produit de la taxe, elles sont énoncées en des termes tels qu'ils paraissent recouvrir l'ensemble de la politique des déchets. Si les auteurs du

---

(4)Lire l'Office régional wallon des déchets.

(5)Tel qu'il figure sous l'article 22 du projet de décret "modifiant le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets", examiné ce jour sous la référence L. 20.268/9.

projet entendent établir une liste de missions déterminées, ils devront user d'une terminologie précise, faisant référence à des concepts correspondant à la terminologie utilisée dans les textes juridiques en vigueur en matière de déchets (6).

Article 2.

1. A l'article 2, 1E, et à l'article 33 du projet, est donnée une nouvelle définition de la notion de "déchet", commune au décret en projet et au décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets. Il y a toutefois lieu de souligner, pour l'application du décret en projet, que celui-ci ne comporte pas de disposition analogue à celle de l'article 2 du décret du 5 juillet 1985, qui écarte quatre catégories de substances du champ de ce décret. Les deux textes devraient être harmonisés sur ce point.

2. Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil régional d'apprécier si l'article doit être alourdi par des définitions en forme de vérités premières, par exemple l'"activité économique", le "fait générateur", "l'Exécutif".

(6) On s'interroge ainsi sur la signification juridique des "outils de traitement des déchets", de la "gestion planifiée des déchets", de la "politique de réhabilitation des anciens sites pollués", des "mesures imposées d'office par un risque de pollution", etc ...

Chapitres II et III.

La distinction entre la taxation des déchets menagers et la taxation des déchets non ménagers.

Les auteurs du projet entendent établir deux régimes distincts de taxation selon qu'ils ont pour objet des déchets ménagers ou des déchets non ménagers. Pour les premiers est instituée une taxe frappant l'occupation d'immeubles d'habitation et calculée en fonction du nombre d'occupants, sous réserve d'un taux maximum par habitation. Pour les seconds, le fait générateur de la taxe est constitué par la "présence" de déchets sur un bien; le taux de la taxe est fixé en fonction de la quantité des déchets ainsi que, au moins dans certains cas, de leur nature et de leur mode d'élimination.

La définition des notions de "déchets ménagers" et de "déchets non ménagers" est donnée à l'article 2, 2E et 3E, du projet. L'un des critères de distinction entre ces notions consiste dans la provenance des déchets (7). Mais constituent des déchets non ménagers, "les déchets, de quelque

(7)Certains concepts utilisés à cet égard mériteraient d'être précisés. Ainsi, notamment, qu'entendre par des déchets "assimilés à" des déchets provenant de l'activité usuelle

nature qu'ils soient, pour lesquels la production du titre de paiement de la taxe sur les déchets ménagers n'est pas rapportée".

Une telle disposition crée une confusion terminologique (8). Mais surtout elle risque de poser de très importantes difficultés pratiques. Ainsi, elle ne se concilie pas avec le régime de taxation des déchets ménagers : en effet, le taux de la taxe sur les déchets ménagers n'est pas calculé sur la base des déchets créés par les ménages, mais est fixé forfaitairement en fonction de l'occupation des habitations. En outre, le projet n'établit pas de procédure permettant d'apporter, avec toute la précision requise, la preuve que, pour tel déchet, la taxe a été payée.

Par ailleurs, cet élément de définition de la notion de "déchet non ménager" a pour effet qu'un déchet provenant de l'activité usuelle d'un ménage occupant un immeuble situé ailleurs qu'en Région wallonne, mais qui

---

des ménages; quels déchets doivent-ils être considérés comme des "déchets spéciaux" ?

(8)Des déchets ménagers au sens usuel du terme seront, au sens du décret en projet, des déchets non ménagers.

vient à être "présent" (9) sur le territoire de la Région wallonne, sera soumis à la taxe sur les déchets non ménagers. Or le régime de taxation est tout à fait différent selon qu'il a pour objet des déchets ménagers ou des déchets non ménagers, puisque, dans le premier cas, le taux est forfaitaire, tandis que, dans le second cas, le taux est fixé en fonction de la quantité des déchets ainsi que, dans certains cas, de leur nature et de leur mode d'élimination. La distinction ainsi faite n'est pas admissible : le fait qu'un déchet d'une nature déterminée et éliminé selon des modalités définies provient d'un ménage habitant en Région wallonne ou ailleurs ne justifie pas une telle différence dans le choix de la base imposable.

Le régime de taxation des déchets ménagers (chapitre II).

Quant à la validité de ce régime.

En son article 3, le projet énonce que

> "Le fait générateur de la taxe sur les déchets ménagers est la création de déchets inhérents à l'occupation, permanente ou temporaire, à usage d'habitation privée, de tout ou partie d'un immeuble situé en Région wallonne".

(9)Notion utilisée pour la définition du fait générateur de la taxe sur les déchets non ménagers (article 7 du projet).

Toutefois, aux articles 4 et 5, les auteurs du projet semblent exprimer plutôt l'idée selon laquelle la taxe frappe l'occupation d'un bien à titre d'habitation privée. Ils ne tiennent donc compte en aucune manière, à la différence de ce qui est prévu pour la taxe sur les déchets non ménagers, de la quantité des déchets créés, de leur nature et des modalités de leur élimination.

Un tel régime ne peut pas être admis, car il n'est pas conforme aux principes de droit communautaire de l'environnement - et singulièrement de droit communautaire des déchets - rappelés plus haut.

Tout spécialement, il ne se concilie pas avec le principe du "pollueur-payeur", consacré par l'article 130R, 2, du traité CEE, de manière générale, et par les directives en matière de déchets, en particulier.

Selon celles-ci - et spécialement selon la directive du Conseil 75/442/CEE - le coût de l'élimination des déchets (10), déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté "conformément au principe du "pollueur-payeur"". Cette précision a toute son importance, comme le montre l'examen de la genèse de la directive du Conseil 75/442/CEE. La proposition de directive (11) ne comportait pas cette précision. Celle-ci a été ajoutée à la

---

(10)Sont visées par là les dépenses supportées par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique d'élimination des déchets.

(11)J.O.C.E., nE C 142, du 16 novembre 1974, pp. 6 et 7.

suite de l'avis du comité économique et social (12) qui contient notamment le passage suivant :

"... il convient, dans certains cas, de tenir compte de la responsabilité des producteurs et importateurs lors de la production et de l'importation de produits devant se transformer en déchets (13) et de la détermination du coût social de l'élimination de ces déchets. Certains déchets posent, en effet, des problèmes d'élimination plus ardus que d'autres, soit du fait de leur caractère (non) biodégradable, soit du fait qu'ils corrodent les incinérateurs, soit du fait que leur combustion pollue l'atmosphère. Le coût social très élevé de ces déchets devrait être pris en considération par les Etats membres, et donc par la directive ou par une directive d'application, d'une manière plus impérieuse que celle qui découle actuellement du texte (proposé)" (14).

La signification du principe du pollueur-payeur, tel qu'il a été consacré par les textes de droit communautaire cités ci-avant, se dégage tout particulièrement de la recommandation du Conseil 75/436/Euratom, CECA, CEE du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement (15). Les deux passages suivants retiendront l'attention :

---

(12)J.O.C.E., nE C 16, du 23 janvier 1975, pp. 12 et suiv.

(13)Sur ce point, le comité économique social précisait que les frais particuliers et supplémentaires d'élimination de certains emballages pourraient faire l'objet d'une taxe au stade de la production ou de l'importation des produits emballés (op. cit., p. 13).

(14)Op. cit., p. 15.

(15)Selon un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 13 décembre 1989 (Grimaldi, J.L.M.B., 1990,

"Le "pollueur" est celui qui dégrade directement ou indirectement l'environnement ou crée des conditions aboutissant à sa dégradation.

Si la détermination du pollueur se révèle impossible ou trop difficile, et partant arbitraire, et dans le cas où la pollution de l'environnement est le résultat, soit du jeu simultané de plusieurs causes -pollution cumulative - soit de la succession de plusieurs de ces causes - chaînes de pollueurs - les coûts de la lutte antipollution devraient être imputés aux points - par exemple de la chaîne ou de la pollution cumulative - et par les moyens législatifs ou administratifs qui offriront la solution la meilleure aux plans administratif et économique et qui contribueront de la manière la plus efficace à l'amélioration de l'environnement.

La redevance (16) a pour objet d'inciter le pollueur à prendre lui-même au moindre coût les mesures nécessaires pour réduire la pollution dont il est l'auteur (fonction d'incitation) et/ou de lui faire supporter sa quote-part des dépenses des mesures collectives, comme par exemple les dépenses d'épuration (fonction de redistribution). La redevance devra être prélevée suivant le degré de pollution émise, sur la base d'une procédure administrative adéquate.

---

p. 326, note de D. MARTIN), les recommandations ne peuvent être considérées comme des actes dépourvus de tout effet juridique. "En effet, les juges nationaux sont tenus de prendre les recommandations en considération en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis, notamment lorsque celles-ci éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer leur mise en oeuvre, ou encore lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant".

(16)Comme il est dit plus haut, cette notion doit s'entendre ici dans une acception économique.

La redevance devrait être établie de manière à remplir à titre principal sa fonction d'incitation".

L'un des éléments irréductibles du principe "pollueur-payeur" appliqué en matière fiscale réside dans l'existence d'un lien entre la charge qui pèse sur le redevable et la part qu'il prend effectivement dans la nuisance, autrement dit dans la proportionnalité de l'assiette de la taxe et de la nuisance émise (17). Sans cet élément, "l'aspect dissuasif de (la taxe) disparaît : le pollueur n'est plus le payeur" (18).

Or, un tel élément n'apparaît en rien dans le régime de taxation des déchets ménagers que tend à instituer le décret en projet : il n'est tenu compte ni de la quantité des déchets produits par les recevables, ni de leur nature, ni des modalités de leur élimination.

En outre, il n'est pas davantage tenu compte de l'obligation faite aux Etats membres par les directives citées plus haut de prendre "les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie, ainsi que toute autre méthode permettant la réutilisation des déchets".

---

(17)M. REMOND-GOUILLOUD, Du droit de détruire - essai sur le droit de l'environnement, P.U.F., 1989, p. 174; F. CABALLERO, Essai sur la notion juridique de nuisance, L.G.D.J., 1981, pp. 319 et 323.

(18)M. REMOND-GOUILLOUD, op. cit., id.

Le régime de taxation forfaitaire des déchets ménagers, que tend à instituer le décret en projet, semble en outre contraire au principe d'égalité, dans la mesure où celui-ci requiert le traitement distinct de situations dissemblables (19).

Il n'apparaît pas que l'absence de distinction selon la quantité et la nature des déchets produits ainsi que les modalités de l'élimination, soit justifiée par des motifs admissibles. Au contraire, le principe pollueur-payeur, dont les auteurs du projet affirment poursuivre la réalisation et qui, de toutes façons, s'impose en vertu du droit communautaire,

---

(19) En ce sens, deux arrêts du Conseil d'Etat en matière fiscale :

-Dans une affaire relative à des taxes communales frappant la propriété de mines de houille ayant fait l'objet de concessions en vue de financer des travaux de démergement, le Conseil affirme : "si large que soit le pouvoir d'appréciation de l'autorité communale dans le choix de la matière imposable et de l'assiette de l'impôt, il ne se conçoit pas que cette autorité établisse des impôts frappant des biens sans valeur". Dans cette affaire, l'autorité taxatrice avait tenté de justifier les taxes attaquées, par des travaux de démergement consécutifs à des affaissements dus au déhouillement dont tous les concessionnaires étaient responsables : le Conseil a répondu qu'en ce cas, auraient dû être pris en considération le fait, la situation et l'importance des déhouillements pour fixer la part de chacun dans la dépense communale (arrêt S.A. Charbonnages d'Abhooz et Bonne-Foi-Hareng et cons., nE 12.405, du 25 mai 1967).

-Dans un arrêt Bailly, nE 32.370 du 12 avril 1989, le Conseil d'Etat a affirmé qu'"une taxe à taux fixe peut, selon les circonstances, violer le principe de l'égalité devant l'impôt, s'il apparaît, par exemple, qu'elle frappe des contribuables se trouvant dans des situations sensiblement différentes".

appelle l'établissement de différenciations selon les critères indiqués.

Les régimes de taxation des déchets non ménagers.

1. Présentation du projet.

Le fait générateur de la taxe sur les déchets non ménagers consiste, selon le projet, en "la présence, en quelque endroit situé dans la Région wallonne que ce soit, de déchets non ménagers" (article 7 du projet). Il est prévu que la taxe sur les déchets non ménagers est constituée de deux composantes : la première consiste en une intervention forfaitaire de 5.000 francs par immeuble ou par partie d'immeuble où s'exerce une activité économique; la seconde est "fonction du tonnage récolté" (même article).

Pour la détermination du taux de la taxe en "fonction du tonnage récolté", le projet distingue trois régimes.

A. L'article 11, § 1er, établit des taux d'imposition par tonne de déchets, qui varient selon la nature de ceux-ci et leur mode d'élimination. Ces taux sont applicables à deux catégories de redevables :

"1Etout exploitant qui, sur ou dans un immeuble ou moyen de transport fluvial situé en Région wallonne, collecte, dépose, entrepose, trie, traite ou élimine sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, des déchets non ménagers, s'il est titulaire d'une autorisation délivrée en vertu du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets

ou de l'arrêté du Régent du 11 février 1946 portant exécution (20) du Règlement général pour la protection du travail (articles 8, § 2, et 13, § 2, du projet) (21);

2Ele propriétaire, le possesseur, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier et le locataire de tout immeuble, bâti ou non bâti, ou de tout moyen de transport fluvial, situé en Région wallonne, où sont présents des déchets non ménagers, dans l'hypothèse où il prouve qu'il a accordé un droit de jouissance sur son immeuble à une personne physique ou morale qui n'est pas taxable en raison de dispositions légales particulières (22) et qui est titulaire d'une autorisation délivrée en vertu du décret

---

(20)lire : approbation.

(21)Deux précisions sont à apporter :

-l'intéressé est exempté de la taxe s'il peut prouver que les déchets proviennent d'un producteur agréé (article 12, alinéa 1er);

-les taux visés à l'article 11, § 1er, ne sont pas applicables "dès que l'une des conditions établies à l'article 13, § 2, n'est pas ou n'est plus respectée" (voir article 14).

(22)Les auteurs du projet (voir pages 21 et 22 de l'exposé des motifs) visent les personnes de droit public exemptes de toute taxation au profit de la Région, telles les intercommunales (article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales).

du 5 juillet 1985 relatif aux déchets (articles 8, § 1er, et 13, § 1er, du projet) (23)".

B. Les taux applicables aux catégories citées de redevables sont réduits de 50 p.c. lorsque le redevable de la taxe est un "producteur agréé" de déchets non ménagers (articles 8, § 3, et 11, § 2, du projet) (24). Le producteur agréé est redevable de la taxe lorsque les personnes érigées en redevables par le décret en projet peuvent prouver que les déchets proviennent d'un producteur agréé (25).

C. Reste le régime résiduel, pour lequel le montant de la taxe est uniformément fixé à 5.000 francs par tonne de déchets (article 10 du projet). Les auteurs du projet entendent, par ce taux élevé, lutter contre les dépôts sauvages de déchets et inciter au respect des dispositions régionales en matière de déchets (voir page 15 de l'exposé des motifs). Les diverses catégories citées de redevables peuvent être soumises à ce régime, dans des cas de "présence" illicite de déchets.

---

(23)Les deux précisions apportées en note en ce qui concerne la première catégorie citée de redevables, valent également ici.

(24)Le producteur agréé ne bénéficie de ces taux que s'il respecte les conditions établies dans son agrément (article 13, § 3, du projet).

(25)Article 12, alinéa 1er, du projet.

2. Observations générales.

A. Le chapitre III du projet organise un système d'une relative complexité. Le texte doit donc être structuré et rédigé avec la plus grande clarté. Or tel n'est pas le cas du texte en projet. Le chapitre III est présenté et écrit de manière extrêmement confuse, au point de rendre certains éléments du texte pratiquement incompréhensibles. Le manque de clarté du texte de ce chapitre tient notamment à ce que les éléments des trois régimes de taxation qu'il institue sont présentés en même temps, alors que ces régimes sont en fait très différents les uns des autres.

Le chapitre III doit donc être entièrement revu.

B. L'article 7 du projet manque tout particulièrement de précision.

On signalera d'abord que, selon les explications des délégués de l'Exécutif, "l'intervention forfaitaire de 5.000 francs par immeuble ou par partie d'immeuble où s'exerce une activité économique" serait seulement mise à charge de ceux qui créent des déchets assimilés aux déchets ménagers : si tel est effectivement le cas, cette intervention ne doit pas être prévue comme une composante de la taxe sur les déchets non ménagers.

L'article 7 définit le fait générateur de la taxe comme étant "la présence, en quelque endroit situé dans la Région wallonne que ce soit, de déchets non ménagers".

Une telle définition ne tient pas compte de la variété de régimes qu'institue le chapitre III du projet.

Ainsi, selon les explications des délégués de l'Exécutif, la taxe de 5.000 francs par tonne de déchets, prévue à l'article 10 du projet, sera due pour chaque semestre lors duquel les déchets se trouveront sur le territoire de la Région wallonne, dans les hypothèses où ce régime est applicable. Par contre, la taxe dont le taux est fixé conformément à l'article 11, § 1er ou § 2, ne sera perçue qu'une seule fois : en ce cas, la notion de "présence" des déchets est inappropriée pour définir le fait générateur de la taxe.

Par ailleurs, la taxe frappe des agents économiques intervenant à des moments différents dans le cycle d'un déchet, depuis sa production jusqu'à son traitement final. Le projet laisse sans réponse claire la question de savoir quel est, pour chacun des redevables de la taxe, le moment auquel celle-ci est due. En outre, dans le cas des redevables visés à l'article 8, § 2, le projet laisse tout autant sans réponse claire la question de savoir si, lorsque plusieurs "exploitants" - notion peu claire par elle-même -interviennent dans la collecte, le dépôt, l'entreposage, le tri, le traitement ou l'élimination (26) d'un déchet déterminé, chacun d'entre

---

(26) Ces diverses notions demanderaient à être définies précisément. en outre, certaines d'entre elles ne se recoupent-elles pas ? Sur les notions d'"élimination" et de "collecte" au sens du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, voir l'article 3, 6E et 7E, de celui-ci.

eux ou un seul d'entre eux - mais, dans ce cas, lequel ? - est tenu de payer la taxe.

L'on observera qu'outre la précision requise pour une disposition fiscale, une précision particulière doit être apportée, en l'espèce, à la définition de la matière imposable : en effet, il faut pouvoir vérifier si la Région ne lève pas un impôt dans une matière qui fait l'objet d'une imposition par l'Etat (article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions; loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution).

C. Le projet prévoit un régime favorable pour les "producteurs de déchets" agréés conformément à l'article 8, § 3, puisque ceux-ci bénéficient d'une réduction de 50 p.c. des taux visés à l'article 11, § 1er. On doit se demander si ce régime n'est pas discriminatoire.

Certes, l'objectif ainsi poursuivi - réduire la proportion de déchets produits par rapport à la quantité de matières premières utilisées - est tout à fait admissible : il s'agit d'inciter les entreprises, comme l'indique l'exposé des motifs (page 2), "à opter pour des techniques propres et respectueuses de l'environnement"; un tel objet tend à mettre en oeuvre le principe de prévention, consacré par le droit communautaire de l'environnement en général et le droit communautaire des déchets en particulier.

Toutefois, le texte du projet n'identifie pas les bénéficiaires de ce régime de faveur en des termes suffisamment

précis pour que l'on puisse conclure à l'admissibilité de la réduction de taux qui leur est accordée. En effet, contrairement à ce qui est affirmé dans l'exposé des motifs (page 16), le texte laisse à l'Exécutif un très large pouvoir d'appréciation dans la délivrance de l'agrément, l'Exécutif étant, sans le moindre principe directeur, chargé de fixer un plan détaillé de réduction annuelle de la proportion de déchets produits par rapport à la quantité de matières premières utilisées. Sous peine d'instituer un régime discriminatoire, le législateur doit déterminer les critères généraux et objectifs d'octroi de l'agrément (27). En outre, ces critères devront faire apparaître la proportionnalité de la réduction du montant de la taxe et du nombre de conditions auxquelles les producteurs agréés satisfont.

Par ailleurs, le régime institué par le décret en projet suscite des difficultés en ce qui concerne les entreprises qui produisent des déchets ailleurs qu'en Région wallonne.

Selon les délégués de l'Exécutif, ces entreprises sont soumises au régime du "producteur agréé", qui ne comporte dès lors pas de discrimination en fonction du lieu de production des déchets. On s'interrogera toutefois sur la question de savoir si la Région wallonne est territorialement compétente pour prévoir des règles relatives à la production de déchets en dehors de son territoire. De toute manière, quel contrôle

---

(27) D. VAN HEUVEN, "Enkele beschouwingen over het gelijkheidsbeginsel", R.W., 1990-1991, pp. 585 et suiv., pp. 588-589 et réf. citées; Conseil d'Etat, arrêt Bailly, nE 32.370 du 12 avril 1989.

la Région wallonne pourrait-elle exercer sur des lieux de production économique situés en dehors de son territoire ? Ainsi, il paraît douteux que des entreprises qui produisent des déchets ailleurs qu'en Région wallonne puissent bénéficier du taux de faveur réservé aux producteurs agréés.

Il résulte que, tel qu'il est conçu, le régime fiscal appliqué aux déchets produits dans un Etat membre de la C.E.E. autre que la Belgique n'est pas conforme au traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, notamment à son article 95 (28). Certes, cette disposition n'interdit pas aux Etats d'établir des régimes fiscaux différenciés pour des produits similaires au nom d'objectifs légitimes, parmi lesquels figurent des motifs de protection de l'environnement. Encore faut-il que la différenciation ne repose pas sur des classifications définissant explicitement ou implicitement la catégorie des bénéficiaires comme étant les seuls produits nationaux. Les avantages fiscaux prévus doivent être étendus sans discrimination aux produits d'autres Etats qui remplissent les conditions requises. Notions qu'un Etat ne peut refuser d'octroyer, quant aux produits importés d'autres Etats, un

---

(28)L'article 95, alinéas 1er et 2, du traité CEE dispose comme suit :

"Aucun Etat membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

En outre, aucun Etat membre ne frappe les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions".

avantage fiscal institué pour des produits répondant à des caractéristiques déterminées, en raison du seul motif qu'il lui est impossible de vérifier si ces caractéristiques sont remplies, alors qu'il lui serait possible d'exiger la production de certificats ad hoc de l'Etat exportateur (29).

---

(29)C.J.C.E., 8 janvier 1980, aff. 21/79, Commission/Italie, Rec., 1980, p. 1.

Pour des motifs analogues, le régime applicable en vertu du texte en projet aux déchets produits sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Région flamande ne paraît pas conforme aux principes de l'union économique caractérisant les structures de l'Etat belge (30).

3. Observations particulières.

Article 8.

Selon les explications des délégués de l'Exécutif, les personnes citées au paragraphe 1er sont solidairement redevables de la taxe. Pour la facilité de la perception de celle-ci, il paraît préférable de rendre seul redevable l'occupant, les titulaires d'un droit réel qui n'occupent pas le bien étant rendus solidairement responsables du paiement de la taxe.

(30)Article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

Le paragraphe 3, alinéa 2, exprime deux idées différentes, que le texte devrait mieux distinguer : d'une part, il détermine l'objet de l'agrément, qui est de fixer le plan visé au d; d'autre part, il prescrit au titulaire de l'agrément l'obligation de respecter les conditions visées aux a, b et c. La notion de "matières premières secondaires" doit être définie, de manière à en faire apparaître la spécificité par rapport aux notions de "matières premières" et de "déchets" (31).

La règle, prévue au pragraphe 4, selon laquelle la personne qui a introduit une demande est censée être titulaire d'un agrément s'il n'a pas été satisfait à sa demande dans les six mois, ne paraît guère conciliable avec le principe selon lequel l'autorité administrative fixe un plan de réduction annuelle de la quantité de déchets. S'il fallait considérer que le plan proposé par le demandeur est, en ce cas, applicable, il s'ensuivrait des différences de traitement inadmissibles, selon que l'autorité délivre ou non un agrément dans le délai de six mois.

Article 11.

A plusieurs endroits, le texte prévoit expressément une exonération ou une exemption de taxe pour des déchets qui font l'objet d'un traitement particulier. Il serait plus simple de se borner à établir la taxe pour les déchets qui y sont soumis et de ne rien prévoir pour les autres; ainsi

(31)Sur ces notions, voir L. LAVRIJSEN, "La notion de "déchets" dans la législation existante", Aménagement - Environnement, 1990, nE spécial Déchets, pp. 5 et suiv.

évitera-t-on des difficultés dans l'interprétation de notions (telles que "recyclage" ou "valorisation") utilisées par le projet pour définir les opérations de traitement des déchets qui justifient l'exemption de taxe.

Le b et le c du paragraphe 1er, 2E, devront être revus, tenant compte de l'observation, faite plus haut, sur la distinction entre la taxation des déchets ménagers et la taxation des déchets non ménagers. En outre, tels qu'ils sont rédigés, ils visent l'un et l'autre la totalité des hypothèses qu'entend viser l'article 11, § 1er, 2E, à savoir la mise en décharge de déchets non ménagers autres que toxiques.

Article 12.

On peut se demander si, au moment où la taxe est due par lui, "le redevable visé au paragraphe 1er de l'article 8" pourra en toute hypothèse prouver "que le redevable visé au paragraphe 2 de l'article 8 a acquitté la taxe due sur les déchets non ménagers dont la présence est constatée dans ou sur son immeuble". Si tel n'est pas le cas, un autre mode de preuve devra être prévu.

Article 13.

Aux paragraphes 1er et 2, il y a lieu d'indiquer avec plus de précision les autorisations que les auteurs du projet entendent viser.

Article 14.

L'une des "conditions établies à l'article 13, paragraphes 1er et 2" consiste dans le simple fait d'être titulaire d'une autorisation. Il faudrait viser aussi la condition du respect de l'autorisation.

A l'alinéa 2, les auteurs du projet font perdre rétroactivement le bénéfice des taux réduits en cas de violation des conditions citées, si "le redevable a agi dans une intention frauduleuse". Le pouvoir donné à l'administration d'apprécier l'existence d'une telle intention n'est pas admissible si une procédure de recours n'est pas prévue.

Chapitre IV et V.

Observations générales.

1. Dans l'avis L. 19.533/9, donné sur un projet de décret du Conseil régional wallon "instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques", la section de législation du Conseil d'Etat a fait l'observation suivante (32) :

> "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, 1E, 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

(32)Doc. Cons. rég. wall., sess. 1989-1990, n E 152/1.

l'article 3 pour le compte de et en concertation avec la Région.

§ 4. Les Régions ne peuvent assurer le service visé au paragraphe 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 da 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. 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.

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".

2. La détermination du régime de taxation applicable repose sur la constatation selon laquelle des conditions définies sont ou non remplies ("présence" de déchets à tel endroit, existence - et, sans doute , respect - d'une autorisation, production d'un bordereau, etc ...). Des dispositions doivent à cet égard permettre à l'administration, d'une part de vérifier l'exactitude des déclarations des redevables au regard de ces conditions, d'autre part d'opérer des contrôles de sa propre initiative en vue d'une éventuelle taxation d'office. Le texte en projet n'est à cet égard que

très fragmentaire (33). Les pouvoirs des fonctionnaires visés à l'article 16 devraient ainsi être définis avec plus de précision.

3. Le texte en projet devrait être complété par des dispositions prévoyant respectivement la notification, par l'administration, du montant de la taxe, le délai de paiement de celle-ci et une procédure de rectification de la déclaration.

4. Le texte en projet prévoit une amende fiscale "pour toute infraction à l'obligation d'acquitter la taxe" (article 26). La Région n'est pas compétente pour instituer une telle sanction, qui n'est pas prévue par le livre 1er du Code pénal (voir avis L. 19.137/9 donné le 14 juin 1989 sur un projet de décret modifiant le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, avis cité dans l'exposé des motifs, page 7).

---

(33)Ainsi, l'article 23, § 2, fait référence à "un contrôle" sans autre précision.

Observations particulières.

Article 18.

Le texte en projet ne permet d'identifier clairement ni les personnes de droit public ni les redevables visés.

En outre, les missions de la personne de droit public chargée de percevoir la taxe doivent être précisées, ainsi que leurs modalités d'exercice.

Article 20.

Au paragraphe 1er, les alinéas 3, 4 et 5 sont difficilement compréhensibles au regard des hypothèses qu'ils visent. Concernant l'alinéa 6, on ne voit pas clairement à quelle "exploitation" le texte fait référence.

Article 21.

Les dispositions figurant à cet article devraient être intégrées dans le texte de l'article 12, alinéa 1er, du projet.

Les notions utilisées doivent être mises en concordance avec la terminologie à laquelle recourent tant le texte du projet que le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.

Il serait nécessaire d'harmoniser les dispositions qui prévoient l'obligation de consigner dans un document les informations relatives aux flux de déchets (34).

Article 22.

Il conviendra de préciser les éléments à l'aide desquels l'administration "présumera" le montant de la taxe due. Ces éléments devront être communiqués aux intéressés.

Article 24.

La Région n'étant pas compétente pour établir des amendes fiscales, l'amende prévue par la disposition ne peut être que pénale. Il semble utile de rappeler à cet égard que le multiplicateur des amendes pénales est actuellement de 80, conformément à l'article 1er de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, modifié en dernier lieu par la loi du 22 décembre 1989, ce qui rend particulièrement élevés les montants prévus.

---

(34)Voir l'article 26, §§ 1er et 2, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, et les articles 30 et suivants de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 12 novembre 1987 relatif à certaines catégories de déchets; l'article 6 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 mars 1987 concernant la mise en décharge de certains déchets en Région wallonne; les articles 53 et suivants, 84 et suivants et 112 et suivants de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées.

Article 28.

L'hypothèse visée du non-paiement "des intérêts" n'a pas de sens, puisque c'est la notification de la contrainte qui fait courir les intérêts.

Article 29.

Par cette disposition, les auteurs du projet entendent permettre à l'administration de faire procéder à la saisie-arrêt-exécution par pli recommandé à la poste, et non par exploit d'huissier, comme le prévoit le droit commun en la matière (article 1539 du Code judiciaire).

Il ne peut être admis qu'en vue de donner une plus grande efficacité au recouvrement de ses taxes, 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.

Article 30.

Dans l'avis précité L. 19.533/9, le Conseil d'Etat a formulé les observations ci-après à propos d'une disposition similaire :

> 1. "Si, selon l'arrêt nE 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'autre 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. "Le Code de commerce et les lois qui le complètent étant de la compétence exclusive du législateur national, il n'appartient pas au législateur décrétal d'y déroger".

Article 31.

La deuxième phrase de l'article n'est pas conforme à l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel la Région "est citée au cabinet du président de l'Exécutif".

Chapitre VI.

Article 34.

En abrogeant l'article 22 du décret du 5 juillet 1985, le projet supprime la taxe sur le versage de déchets en provenance d'Etats étrangers et d'autres régions. Diverses dispositions du décret de 1985 s'appliquent à ladite taxe. Il en va ainsi de l'article 46, dont l'abrogation par le projet suscite toutefois des difficultés, puisque cet article détermine les sanctions applicables aux infractions ayant trait non seulement à la taxe visée à l'article 22, mais aussi à la redevance prévue aux articles 5 et 6, que le projet n'abroge pas. Par ailleurs, les articles 29 et 30 du décret du 5 juillet

1985 comportent des règles relatives au décompte et à l'affectation des recettes constituées par le produit de la redevance prévue aux articles 5 et 6 et le produit de la taxe visée à l'article 22 : leur sort doit également être réglé par le décret en projet.

Article 35.

L'inventaire dont cet article prévoit l'établissement constitue un instrument essentiel pour l'application du décret en projet.

La définition de l'objet de l'inventaire devrait être exprimée de manière d'autant plus précise. De même, la portée juridique de l'inventaire ainsi que la procédure de son établissement devraient être définies, en garantissant le respect des divers droits et intérêts concernés.

Article 36.

La disposition devra être revue, compte tenu des modifications qu'il incombera à l'Exécutif d'apporter au texte en projet.

OBSERVATIONS SUR LA FORME.

1. Les chapitres se numérotent en chiffres cardinaux romains, sauf le premier qui s'écrit "Chapitre premier".

Il en va de même des sections.

2. Il y a lieu d'écrire "Article 1er", "§ 1er" au lieu de "Article 1", "§ 1".

3. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa.

4. L'alinéa se subdivise en 1E, 2E, 3E ..., et non en a, b, c ... ou 1, 2, 3.

5. Dans l'emploi des majuscules, le projet s'écarte du bon usage de la langue française. Il y a lieu d'écrire, par exemple, "Conseil régional wallon", "Office wallon des déchets", "Code de commerce", "Code des impôts sur les revenus", "Code de la taxe sur la valeur ajoutée".

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	M. LEROY,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY . P. TAPIE.