

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la région wallonne, le 9 novembre 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 25/07/1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne", a donné le 13 novembre 1992 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"La modification décrétable contient des éléments essentiels qu'il importe de rendre applicables dès le 1er janvier 1993. Il s'agit notamment de rendre plus rapide et plus fréquente la perception de la taxe à la mise en décharge et par ailleurs de renforcer le caractère incitatif de la taxe sur les dépôts sauvages".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

*

Observation préalable.

En vertu de l'article 39, 1^o, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juillet 1991, l'Office régional wallon des déchets s'est vu attribuer la mission "de donner avis à l'Exécutif sur toute réglementation en matière de déchets".

.../...

La question se pose si, par les termes "réglementation en matière de déchets", le législateur régional a visé tout texte de portée normative, c'est-à-dire non seulement les règlements pris par l'Exécutif, mais aussi les avant-projets de décret pris en cette matière.

A cet égard, l'exposé des motifs du décret du 4 juillet 1991 précité comporte le commentaire suivant : "l'Office régional sera le plus apte à assurer l'élaboration de la réglementation en matière de déchets" (1). Par ailleurs, le texte du décret de 1991, alors en projet, tel qu'il a été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, prévoyait que l'office serait chargé de "l'élaboration de la réglementation en matière de déchets". A propos de cette disposition, la section de législation a, dans son avis donné le 18 février 1991 (L. 20.364/9), fait l'observation suivante :

"L'élaboration de la réglementation en matière de déchets ... pourrait être comprise comme conférant à l'office un véritable pouvoir réglementaire, concurrent de celui de l'Exécutif. Il semble que l'intention de l'auteur du projet soit en réalité de confier à l'office la mission de préparer les dispositions qu'il jugerait utiles à la réalisation des objectifs du décret. Le texte devrait, dans ce cas, être rédigé autrement" (2).

(1) Doc. Conseil régional wallon, session 1990-1991, n° 248/1, p. 4.

(2) Doc. Conseil régional wallon, session, 1990-1991, n° 248/1, p. 13. Selon les termes de son article 1er, le décret du 5 juillet 1985 "a pour objectifs de prévenir l'apparition de déchets, d'encourager le recyclage et la récupération d'énergie et de matières, et d'organiser l'élimination de déchets".

Le rappel des travaux préparatoires ne permet, toutefois, pas de donner du texte de l'article 39, 1^o, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets finalement adopté, une interprétation satisfaisante.

Deux thèses peuvent, à cet égard, être soutenues :

1. L'on pourrait s'en tenir à la signification usuelle du terme "réglementation", à savoir un "ensemble de règles, de règlements, de prescriptions qui concernent un domaine particulier" (1).

Cette interprétation aboutirait à englober dans le terme "réglementation" toutes dispositions, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire.

A l'appui d'une telle interprétation, l'on peut ajouter que la mission normale d'une administration spécialisée, telle que l'Office régional wallon des déchets, consiste à préparer, à l'intention de l'Exécutif, non seulement les avant-projets de règlements, mais également les avant-projets de décrets.

Par ailleurs, le projet dont est saisi actuellement le Conseil d'Etat est le fruit, à l'exception de deux dispositions - les articles 2 et 3 du projet - d'une proposition émanant de l'office lui-même.

(1) Petit Robert I, édition revue, corrigée et mise à jour pour 1983.

Enfin, l'on observe que, lorsque l'article 37 du décret entend viser exclusivement les projets d'arrêtés réglementaires à l'exclusion des projets de décrets, il le précise.

Si cette première thèse devait être retenue, la section de législation devrait constater qu'une formalité préalable n'a pas été accomplie en ce qui concerne les articles 2 et 3 précités du projet, articles qui ont été ajoutés au projet proposé par l'office et sur lesquels celui-ci ne s'est ensuite pas prononcé.

2. En faveur de la thèse inverse, l'on peut soutenir que, dès lors que le législateur décrétal donne une mission à l'office, cette mission ne peut être que distincte de celle qui est normalement dévolue à une administration, à savoir la préparation de tous les textes de portée normative. Or, d'une part, l'article 38, § 1er, du décret du 5 juillet 1985 érige bien l'Office régional wallon en un service de l'administration soumis à un statut particulier, et, d'autre part, l'article 39, 1^o, précise bien que l'office doit donner ses avis à l'Exécutif, c'est-à-dire sur les règlements pris par celui-ci.

Par ailleurs, c'est bien l'interprétation que semble avoir retenue le Conseil d'Etat dans l'avis précité qu'il a donné sur le décret, alors en projet, du 4 juillet 1991. En effet, le Conseil d'Etat a bien fait observer que le texte en projet tendait à confier à l'office "un véritable pouvoir réglementaire concurrent de celui de l'Exécutif". Il a, au surplus, indiqué qu'il semble que l'Exécu-

.../...

tif, en proposant le texte du décret ait entendu confier à l'office la mission de préparer les dispositions "qu'il jugeait utiles à la réalisation des objectifs du décret", ce qui semble indiquer que, dans l'esprit du Conseil d'Etat, il ne pouvait s'agir que de mesures portant exécution du décret.

Enfin, la procédure suivie en l'espèce n'a pas été celle d'une consultation de l'office; le texte adopté par l'Exécutif fut, en effet, le fruit d'une proposition émanant de ce dernier.

La section de législation est d'avis que la seconde de ces thèses paraît conforme à l'intention du législateur décréteil. Toutefois, elle est consciente du poids des arguments que l'on peut développer en faveur de l'autre thèse.

Comme la disposition de l'article 39, 1^o, n'est pas suffisamment claire, il serait souhaitable, pour assurer la sécurité juridique, que le législateur décréteil prenne l'initiative de lever l'ambiguïté.

EXAMEN DU PROJET.

Observation préliminaire.

L'avant-projet de décret n'est accompagné d'aucun exposé des motifs. Les documents soumis à la section de législation doivent, pourtant, l'être dans les formes selon lesquelles ils sont présentés au Conseil.

.../...

Il y a donc lieu de joindre au projet un exposé des motifs.

Arrêté de présentation.

Le visa doit être omis.

Par ailleurs, il faut écrire : "Sur la proposition du ministre ..." et mentionner dans la formule de présentation, avec leurs qualités, les deux ministres figurant au proposant.

Dispositif.

Article 1er.

La disposition soulève plusieurs critiques : d'abord, en ce qu'elle ne fait figurer le fonds que dans le budget général des dépenses, alors qu'il doit également apparaître dans le budget général des recettes conformément à l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991; ensuite, en ce qu'elle ne comporte aucune dénomination de ce fonds, alors qu'il devra désormais être individualisé dans le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses; enfin, en ce qu'elle n'est pas en concordance avec l'article 41, 1°, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, aux termes

.../...

duquel les recettes de l'Office régional wallon des déchets sont : "1. le produit des taxes et redevances" (1).

L'article 1er en projet doit, dès lors, être fondamentalement revu.

Articles 2 et 3.

Ces dispositions modifiant, toutes deux, l'article 7 du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets, il y a lieu de les grouper en un seul article.

Article 2.

1. Il n'y a pas lieu de reprendre dans la phrase liminaire l'intitulé du décret du 25 juillet 1991, dès lors qu'il figure déjà à l'article 1er.

2. Plutôt que de modifier partiellement l'article 7, § 2, du décret du 25 juillet 1991, mieux vaut remplacer entièrement cette disposition, dont le texte actuel demande, au demeurant, à être mieux rédigé.

(1) Cette discordance avait déjà été relevée dans l'avis L. 20.364/9 du 18 février 1991 sur le projet de décret devenu le décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne.

3. Par souci de précision, il se recommande de désigner clairement et distinctement chacune des décisions administratives que les auteurs du projet entendent viser à l'article 7, § 2, en projet.

Article 3.

La disposition demande à être précisée. Il s'agit notamment de définir ce qu'il faut entendre par "réhabilitation du site où se trouvent les déchets" et de déterminer les éléments essentiels de la procédure d'approbation du plan de réhabilitation, ainsi que du régime de cautionnement. Il incombe également aux auteurs du projet de préciser l'hypothèse qu'ils visent lorsqu'ils évoquent le cas où la réhabilitation d'un site "est financée par la Région wallonne", s'ils entendent instituer un régime de financement d'opérations de réhabilitation.

Par ailleurs, dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas pu examiner si deux des trois conditions mises à l'exemption de la taxe, à savoir, d'une part l'absence de financement par la Région wallonne des opérations de réhabilitation et, d'autre part, la constitution d'un cautionnement, sont pertinentes au regard de l'objectif poursuivi par le législateur régional, lorsqu'il établit une taxe.

Article 4 (devenant l'article 3).

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

.../...

"Art. 3. La section III du chapitre IV du même décret, comprenant les articles 19 à 25, est remplacée par les dispositions suivantes :".

2. Il y a lieu d'écrire : "Sous-section première", "sous-section II" et "sous-section III".

3. Les paragraphes qui ne comportent qu'un seul alinéa doivent être omis. L'observation vaut pour les articles 20, 21, 22, 23 et 23ter en projet.

Article 19.

Il y a lieu d'écrire "... prévue à l'article 7 ...".

La même observation vaut pour l'article 21 en projet.

Article 20.

Au paragraphe 1er, devenant alinéa 1er, on écrira :

"Art. 20. Le redevable de la taxe introduit ...".

.../...

Article 21.

L'article 21 en projet prévoit, d'une part, que la taxe sur les déchets non ménagers visée à l'article 12 est perçue annuellement et, d'autre part, que l'Exécutif peut imposer le paiement par acomptes mensuels aux conditions qu'il fixe. Par ailleurs, l'article 22 en projet impose au redevable de la taxe l'obligation d'introduire une déclaration mensuelle.

On peut se demander si, puisque la déclaration doit être mensuelle, la taxe ne devrait pas être acquittée chaque mois, auquel cas il n'y aurait pas lieu de prévoir un système d'acomptes mensuels.

Article 22.

1. Au paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, il faut écrire : "sur la base du".

2. Au paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, le participe passé "établis" doit s'accorder au masculin pluriel.

Article 23.

1. Le paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, doit préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes "l'année qui suit".

.../...

2. Le paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, devrait comporter une procédure complète de rectification comprenant, notamment, la possibilité pour le redevable de faire valoir ses observations sur le projet de rectification de l'administration, ainsi que la sanction du dépassement des délais.

Ces dispositions pourraient, d'ailleurs, s'inspirer de l'article 23ter en projet.

Article 23bis.

A l'alinéa 2, l'on écrira "est motivée", au lieu de "sera motivée", et le chiffre "8" en toutes lettres.

Article 23ter.

1. A l'article 23ter, § 2, devenant l'alinéa 2, en projet, mieux vaut écrire : "... les motifs du recours à cette procédure ..." et "... sur lesquels la taxation d'office est basée ...".

2. Au paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, il faut écrire : "... ne peut être enrôlée avant l'expiration du délai".

.../...

3. Le paragraphe 4, devenant l'alinéa 4, dispose que :

"Quand le redevable est taxé d'office, il lui incombe, en cas de contestation, de faire la preuve du caractère manifestement exagéré de la taxation d'office".

Une telle disposition risque d'être source de beaucoup d'incertitude et, partant, de beaucoup de litiges. Mieux vaut s'inspirer du système adopté, en matière d'impôts sur les revenus, par l'article 257 du Code des impôts sur les revenus (1).

(1) Cette disposition est ainsi libellée :

"257. (L. 3 nov. 1976, art. 44 - Lorsque le contribuable est taxé d'office, la preuve du chiffre exact de ses revenus imposables et des autres éléments à envisager dans son chef lui incombe.

Toutefois, cette preuve incombe à l'administration si :

- le contribuable établit qu'il a été empêché par de justes motifs soit de communiquer les livres, documents ou registres visés à l'article 221, alinéas 1er et 2, soit de fournir dans le délai les renseignements qui lui ont été demandés en vertu de l'article 222, soit de répondre dans le délai fixé à l'article 251 à l'avis dont il y est question;
- la taxation a été établie sur la base mentionnée dans l'avis visé à l'article 251 avant l'expiration du délai prévu par ledit article parce que les droits du Trésor étaient en péril)".

.../...

Article 24.

La disposition se borne à reproduire l'article 24 actuel du décret du 25 juillet 1991.

Le Conseil d'Etat réitère l'observation qu'il a faite à propos de ce texte (article 22 de l'avant-projet de décret) dans son avis L. 20.364/9 précité.

Article 25.

A l'article 25 en projet, il faut écrire : "... sur la base du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets et de ses arrêtés d'exécution".

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.