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 7 juin 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux plans de réhabilitation", a donné le 11 juin 1993 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 :

"Cette urgence est motivée par la nécessité de donner aux redevables de la taxe les moyens d'exercer la faculté d'exemption qui leur est attribuée par le décret du 17 novembre 1992, entré en vigueur le 1er janvier 1993".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes.

*

Observation générale.

L'arrêté en projet ne détermine pas de manière claire et cohérente les rôles respectifs du redevable, du fonctionnaire technique et du ministre dans la mise en oeuvre des procédures qu'il prévoit.

Selon les explications du délégué du Gouvernement régional, le redevable élabore le projet de plan de réhabilitation et le soumet au fonctionnaire technique; celui-ci établit le plan, que le ministre est chargé d'approuver.

Le texte doit être revu afin de refléter plus adéquatement cette intention.

C'est sous réserve de cette observation que les observations particulières ci-après sont formulées.

Intitulé.

Pour tenir compte de l'article 59quater de la Constitution, qui y a été inséré le 5 mai 1993, et pour mieux traduire l'objet de l'arrêté en projet, l'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution de l'article 7, § 3, du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne".

Par ailleurs, dans le préambule et dans la signature, il faut écrire non pas "Exécutif régional wallon" mais "Gouvernement wallon".

Préambule.

A l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire "... donné le 11 mai 1993;".

Dispositif.

Article 1er.

Lorsque, dans le dispositif, l'on entend faire référence à un texte, il n'y a, en principe (1), pas lieu d'indiquer les modifications qu'il a subies.

En conséquence, les mots "tel que modifié par le décret du Conseil régional wallon du 17 décembre 1992", figurant au 1°, doivent être omis.

Article 2.

Il est suggéré de rédiger l'article 2 comme suit :

"Art. 2. Le plan de réhabilitation visé à l'article 7, § 3, du décret est soumis à l'approbation du ministre, conformément aux règles fixées par le présent arrêté".

Article 3.

Selon les explications du délégué du Gouvernement régional, la disposition en projet tend à habiliter le ministre à déterminer, en distinguant selon les catégories de sites concernés, des lignes directrices pour l'élaboration des plans de réhabilitation, afin de faciliter la confection des dossiers introduits par les redevables et

(1) Sauf dans l'hypothèse où l'on entend figer le texte référé, de sorte que les modifications ultérieures apportées à ce texte ne soient pas applicables.

d'assurer un traitement cohérent des dossiers par l'administration.

S'il n'est pas envisagé de conférer une portée obligatoire aux "directives" visées par le texte en projet, celui-ci n'est pas nécessaire; et il pourrait même prêter à équivoque d'habiliter le ministre à les déterminer. En ce cas, l'article 3 devrait être omis.

Si les auteurs du projet avaient, au contraire, l'intention d'accorder une portée obligatoire auxdites "directives", qui constitueraient alors plutôt des conditions d'élaboration des plans, le Gouvernement régional devrait, lui-même, les arrêter dans le texte en projet.

Article 4.

1. Au 2°, c, les mots "des directions cardinales" doivent être remplacés par les mots "de chaque point cardinal".

2. Au 4°, il n'apparaît pas clairement de quel "impact" il s'agit. Celui du plan ? Celui des déchets ?

Il appartient aux auteurs du projet de préciser le texte.

3. Au 5°, il n'y a pas lieu de rappeler la définition de la notion de "réhabilitation", que donne déjà l'article 7, § 3, alinéa 1er, a, du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne.

Les mots "que ce soit par élimination des déchets ... de façon durable" doivent, dès lors, être omis.

Article 5.

1. Il est suggéré de grouper les alinéas 2, 3 et 4 en un seul alinéa rédigé comme suit :

"Dans les trente jours d'introduction du dossier, le fonctionnaire technique vérifie si le dossier est complet et notifie au redevable et au ministre que ce dossier est recevable ou ne l'est pas".

2. Le décret du 25 juillet 1991 détermine les conditions à remplir pour que, en cas de réhabilitation d'un site, la présence de déchets ne constitue pas un fait générateur de la taxe (1). Il ne prévoit nullement que celle-ci n'est pas due ou que son exigibilité peut être "suspendue" pendant la période visée par la disposition en projet. Celle-ci doit, dès lors, être omise.

(1) Article 7, § 3, alinéa 1er.

Article 6.

1. A l'alinéa 1er, mieux vaut remplacer les mots "la recevabilité du dossier" par les mots "que le dossier est recevable".

2. A l'alinéa 1er, 2°, 3° et 4°, les mots "du Ministère de la Région wallonne" sont inutiles et doivent être omis.

La même observation vaut pour l'article 9.

3. A l'alinéa 2, les mots "et la procédure est poursuivie" sont également inutiles et doivent être omis.

Par ailleurs, il faut écrire : "Passé ce délai, ils sont réputés avoir donné un avis favorable".

Article 7.

1. La disposition en projet prévoit que le fonctionnaire technique "fixe le plan de réhabilitation", plan qui comportera les diverses obligations qui seront imposées au redevable. Celui-ci, toutefois, n'aura pas été informé des avis qui ont préalablement été donnés; il ne le sera pas davantage de la décision du fonctionnaire technique. De ce fait, il n'aura pas eu l'occasion de faire valoir son point de vue.

Il serait souhaitable que le texte en projet soit revu de manière à permettre à l'intéressé d'être informé et de s'expliquer.

2. A l'alinéa 1er, mieux vaut remplacer les mots "sur les éventuels avis visés à l'article précédent" par les mots "sur les avis visés à l'article 6".

Article 8.

1. A l'alinéa 1er, mieux vaut remplacer les mots "de la recevabilité visée à l'article 5, alinéa 4" par les mots "qui lui est faite que le dossier est recevable".

2. Ni la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ni le décret précité du 25 juillet 1991 ne prévoient que puisse intervenir une décision implicite, du fait de l'expiration du délai dans lequel l'autorité doit statuer. L'alinéa 3 doit, dès lors, être omis.

Article 10.

La disposition en projet permet au ministre, à tout moment, au cours de la mise en oeuvre du plan, de modifier les obligations qui ont été imposées au redevable,

après que le ministre a approuvé le plan en vertu de l'article 8 du projet.

Il ne peut être admis qu'une décision prise par le ministre, en vertu de laquelle le redevable bénéficiera de l'exemption fiscale, puisse être remise ultérieurement en cause, d'une part, sans que soient précisées - autrement que par des exemples comme le fait le texte en projet - les conditions auxquelles le ministre peut prendre cette décision et, d'autre part, sans que l'intéressé ait été averti de l'intention du ministre et ait eu l'occasion de faire valoir son point de vue.

Le texte doit donc être revu.

Article 11.

1. Dans l'hypothèse où l'approbation du plan "a été basée sur de fausses déclarations", c'est-à-dire lorsque le dossier introduit par le redevable contenait des informations sciemment inexactes, il revient au ministre, non pas de "mettre fin au plan", mais de retirer rétroactivement la décision par laquelle il a approuvé le plan.

2. Les mots "lorsque les opérations de réhabilitation sont effectuées en infraction des dispositions légales, décrétales ou réglementaires", qui semblent viser, en réalité, l'hypothèse où ces opérations sont effectuées en infraction à d'autres dispositions que celles de l'arrêté en

projet (1), sont susceptibles de donner lieu, en pratique, à de sérieuses difficultés notamment quant au point de savoir quand l'infraction est établie. En vue d'éviter de telles difficultés, mieux vaudrait prévoir que le ministre peut abroger sa décision lorsqu'il existe des présomptions sérieuses que les opérations de réhabilitation sont effectuées en infraction auxdites dispositions légales, décrétales ou réglementaires.

3. L'on n'aperçoit pas pour quel motif il est prévu de "mettre fin au plan" lorsque celui-ci "n'est pas réalisé conformément au calendrier approuvé", dès lors qu'en pareil cas, l'une des conditions, requises pour que la présence de déchets ne constitue pas un fait générateur de la taxe, n'est de toute façon pas remplie (2).

4. Il s'impose de permettre au redevable, dans les différentes hypothèses visées, de faire valoir son point de vue avant que le ministre prenne sa décision.

Le texte doit être fondamentalement revu.

---

(1) notamment, en infraction à la législation relative à l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

(2) Article 7, § 3, alinéa 1er, a, du décret précité du 25 juillet 1991.

Article 12.

Mieux vaut remplacer les mots "aux prescrits de" par le mot "à".

La même observation vaut pour l'article 16.

Article 14.

Il convient de préciser que la vérification du respect des conditions du plan doit se produire à l'échéance de celui-ci.

Article 15.

Le décret du 25 juillet 1991 n'habilite pas le Gouvernement régional à arrêter les règles relatives à l'exécution d'office du plan de réhabilitation.

La disposition en projet doit, dès lors, être omise.

L'article 16 doit être adapté en conséquence.

Articles 17 et 18.

1. Comme le relève la note du Gouvernement wallon,

> "l'arrêté en projet laisse le choix entre deux types de sûretés : une sûreté réelle (versement d'une somme bloquée) ou une sûreté personnelle (garantie bancaire indépendante)".

Ce faisant, l'arrêté en projet ne respecte pas l'article 7, § 3, alinéa 1er, c, du décret précité du 25 juillet 1991, qui exige la constitution d'un "cautionnement" au sens strict du terme, c'est-à-dire d'une sûreté personnelle (1). Il ne peut donc prévoir que la sûreté consiste dans le versement d'une somme bloquée.

En ce qui concerne la garantie bancaire, l'arrêté en projet précise qu'elle doit être indépendante. Il ressort de la note au Gouvernement wallon que l'intention des auteurs du projet est bien d'exiger ce que l'on entend, en droit des sûretés, par "garantie indépendante", à savoir "l'engagement de payer une somme déterminée, donné à l'occasion et en garantie d'une opération économique mais

---

(1) L'exposé des motifs du décret du 17 décembre 1992, qui a inséré le paragraphe 2 dans l'article 7 du décret du 25 juillet 1991, est très clair à cet égard : "... en vue de garantir le remboursement des frais exposés, le redevable doit fournir préalablement, et c'est la condition que fixe le point c du § 3, une sûreté personnelle : le cautionnement (p. ex. une garantie bancaire), dont l'Exécutif fixera le régime" (Doc. C.R.W., sess. 1992-1993, n° 115/1, p. 2).

rendu indépendant de cette opération par l'inopposabilité au bénéficiaire des exceptions inhérentes à celle-ci" (1). Or, par le fait même que le bénéficiaire d'une garantie indépendante échappe aux exceptions tirées de la réglementation protectrice de la caution, la garantie indépendante n'est pas un cautionnement (2). L'arrêté en projet ne peut donc pas davantage prévoir que la sûreté consiste en une garantie bancaire indépendante.

2. Le montant de la sûreté ne peut être, comme le permet l'article 18, alinéa 2, inférieur au montant présumé des frais d'exécution d'office du plan. En effet, l'article 7, § 3, alinéa 1er, c, du décret, ce montant doit garantir tous ces frais.

Les articles 17 et 18 doivent être fondamentalement revus. A cette occasion, il faudra aussi préciser au bénéfice de qui doit être constitué le cautionnement.

Article 19.

L'article 7, § 3, du décret précité du 25 juillet 1991 détermine à quelles conditions, en cas de réhabilita-

---

(1) F. 'T KINT, Sûretés et principes généraux du droit de poursuite des créanciers, Larcier, 1991, n° 814, citant M. CABRILLAC ET C. MOULY, Droit des sûretés, Litec, 1990, n° 396.

(2) F. 'T KINT, op. cit., n° 812.

tion, la présence de déchets ne constitue pas un fait générateur de la taxe ou "redevient" un tel fait.

Il n'appartient au Gouvernement régional, ni de répéter des règles contenues dans le décret, ni d'en ajouter.

La disposition en projet doit, dès lors, être omise.

Article 20.

Il est renvoyé à l'observation relative à l'article 3.

Article 21.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'effet rétroactif au 1er janvier 1993 que pourrait avoir l'arrêté en projet, puisqu'aucun plan n'a pu et ne pourra être approuvé, ni aucun cautionnement constitué avant que ne soit pris l'arrêté en projet.

Observation finale.

Il faut écrire les différents délais en lettres et non en chiffres.

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 par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. C.-L. CLOSSET.