

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 de la Région wallonne, le 21 septembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques", a donné le 28 septembre 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 par

"la nécessité, pour des motifs d'équité et d'efficacité de revoir certains paramètres d'évaluation de la charge polluante déterminant l'assiette de la taxe et de permettre l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1er janvier 1994".

*

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

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le décret en projet contient, en particulier en ce qui concerne le calcul de la taxe sur le déversement des eaux usées, des dispositions très techniques.

Compte tenu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 16/92 du 12 mars 1992, qui a annulé deux termes de la formule figurant à l'article 6, § 1er, alinéa 1er, du décret du 30 avril 1990, l'attention est attirée sur ce que, faute d'une connaissance particulière des situations de fait qu'envisage le décret en projet et des données techniques à prendre en considération et faute pour lui de pouvoir organiser un débat contradictoire, le Conseil d'Etat ne peut

.../...

se prononcer sur la pertinence desdites dispositions, notamment pour vérifier si elles respectent le principe d'égalité devant la loi.

2. Dans un grand nombre de ses dispositions, l'avant-projet confère directement des missions déterminées au ministre ayant l'eau dans ses attributions, à l'administration ou à des fonctionnaires qu'il désigne.

Or, un décret ne peut attribuer directement des missions à un ministre, à un service du ministère de la Région wallonne ou à un fonctionnaire qu'il désigne; c'est, en effet, au Gouvernement qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets (1), de déléguer ses pouvoirs, s'il l'estime opportun (2), et de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (3).

Par conséquent, les missions que le texte en projet attribue directement au ministre, à l'administration ou à des fonctionnaires doivent l'être au Gouvernement.

Le texte doit être revu sur ce point.

(1) Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Article 69 de la même loi spéciale.

(3) Article 87 de la même loi spéciale.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 1er.

Il faut écrire :

"Article 1er. Dans tous les articles du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, modifié par les décrets du 25 juillet 1991, les mots ...".

Article 2.

1. Cette disposition doit être rédigée de la manière suivante :

"Art. 2. A l'article 1er du même décret, sont apportées les modifications suivantes :

1° le 13° est remplacé par le texte suivant :

"13° ...";

2° l'article est complété comme suit :

"15° ...

16° ...

17° ...".

En ce qui concerne le 16° en projet, la phrase "La remise de la pièce à la poste vaut notification à compter du lendemain" doit former l'alinéa 2 de l'article 1er, plutôt

.../...

qu'une phrase incidente dans l'énumération que contient cet article. Par ailleurs, mieux vaut écrire :

"17° la signification : ...

La date de la notification est celle du lendemain de la remise de la pièce notifiée à la poste".

Article 3.

On écrira :

"Art. 3. A l'article 2 du même décret, ...".

Article 4.

Conformément aux règles légistiques, la phrase liminaire doit s'écrire :

"Art. 4. Dans le même décret, les articles 4 à 6, l'article 7, modifié par le décret du 25 juillet 1991, et les articles 8 à 10 sont remplacés par les dispositions suivantes :".

Articles 4 et 5 en projet.

Comme la modification des formules de calcul de la taxe ne peut être que le fruit d'un décret, on n'aperçoit pas la portée de la seconde phrase de l'alinéa 1er, en projet, étant donné qu'il appartiendra au décret modificatif

.../...

de régler l'entrée en vigueur des modifications apportées à la formule. La phrase doit, dès lors, être omise.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour la seconde phrase de l'article 5 en projet.

Article 7 en projet.

1. Au paragraphe 1er, il est fait référence à "l'autorisation de déversement du redevable". Il y a, sans doute, lieu d'entendre, par là, toute autorisation requise par ou en vertu de l'article 6 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. On peut cependant se demander si sont également visées les autorisations requises pour les rejets de substances ou de matières dans les eaux souterraines et dans les eaux potabilisables, en vertu de l'article 8 du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables, tel que tend à le modifier l'avant-projet de décret sur lequel le Conseil d'Etat donne, ce jour, l'avis L. 22.787/9. Des précisions doivent être apportées sur ce point.

2. Au paragraphe 2, première phrase, comme l'ont admis les délégués du Gouvernement, il n'y a pas lieu de mentionner le paramètre NKj.

.../...

Article 8 en projet.

Selon les explications des délégués du Gouvernement, compte tenu du paragraphe 1er, le paragraphe 2 n'a pas de raison d'être et doit être omis.

Au demeurant, l'exposé des motifs n'indique pas pour quelle raison il est prévu que les entreprises visées au paragraphe 2 peuvent utiliser la formule simplifiée décrite à l'article 9. Il n'explique pas davantage pourquoi cette possibilité est réservée aux entreprises qui déversent dans une station d'épuration des eaux usées dont la charge polluante est supérieure à cent unités.

Article 5.

Mieux vaut écrire :

"Art. 5. L'article 11 du même décret est abrogé".

Article 6.

La phrase liminaire serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 6. Dans le même décret, l'article 13, modifié par le décret du 25 juillet 1991, et les articles 14 et 15 sont remplacés par les dispositions suivantes :".

.../...

Article 13 en projet.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, de l'accord des délégués du Gouvernement, il y a lieu de remplacer les mots "dispositifs de comptage des prises d'eau du redevable" par les mots "dispositifs de comptage de l'eau prélevée par le redevable".

2. Au même paragraphe, alinéa 1er, in fine, on ajoutera les mots "pour déterminer sa consommation".

3. Au même paragraphe, il convient de préciser à quelle période se rattache le volume d'eau à prendre en considération.

4. Le paragraphe 3 doit être mis en rapport avec l'article 35 en projet (article 8 de l'avant-projet).

Ces deux dispositions ne déterminent pas, avec toute la clarté nécessaire, dans les hypothèses concernées quelles sont les règles à suivre dans les cas où des personnes déversent aussi bien des eaux usées industrielles que d'autres eaux usées.

Elles doivent être revues en conséquence.

5. Il résulte du paragraphe 4 en projet :

.../...

- a) que, dans le cas où le volume d'eau prélevé peut être déterminé au moyen de dispositifs de comptage, il est tenu compte uniquement de ce volume, et non de la charge polluante produite par le cheptel;
- b) que, dans le cas où le volume d'eau prélevé ne peut être déterminé au moyen de dispositifs de comptage, il est tenu compte, pour partie, de la charge polluante que le cheptel est présumé produire.

La distinction ainsi opérée est critiquable. En effet, la circonstance qu'un établissement est pourvu ou n'est pas pourvu d'un dispositif de comptage est sans pertinence pour justifier qu'il soit ou qu'il ne soit pas tenu compte de la charge polluante produite par les animaux gardés ou élevés dans cet établissement.

Il appartient aux auteurs du projet, soit de se référer uniquement, dans tous les cas, au volume d'eau prélevé, réel ou présumé, soit de prendre en considération dans tous les cas la charge polluante du cheptel.

6. Au même paragraphe 4, alinéa 1er, troisième phrase, les mots "d'établissement" doivent être remplacés par les mots "d'estimation".

7. Au même paragraphe, alinéa 3, deuxième phrase, mieux vaut remplacer les mots "la déclaration à l'I.N.S. lors du recensement du 15 mai" par les mots "la déclaration à l'Institut national de statistique lors du recensement

.../...

agricole et horticole auquel est procédé à la date du 15 mai de l'année précédant l'année de taxation".

Article 15 en projet.

1. La disposition en projet n'est pas à sa place dans le décret du 30 avril 1990, puisqu'elle est sans incidence sur la taxe que ce décret institue.

C'est plutôt à l'article 39 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution qu'il convient d'insérer la règle de la gratuité du traitement des gadoues visées.

2. Par ailleurs, la disposition en projet doit plus clairement faire apparaître que le traitement des gadoues est assuré gratuitement pas l'organisme d'épuration agréé, et non pas par la Région comme le laisse entendre le texte en projet.

Article 7.

On écrira :

Art. 7. L'article 17 du même décret est abrogé".

.../...

Article 8.

Il serait plus clair d'intégrer dans cette disposition l'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet qui est indissociable des modifications projetées.

L'article 8 du projet serait, dès lors, mieux rédigé de la manière suivante :

"Art. 8. § 1er. Dans le chapitre IV du même décret, la section première, modifiée par le décret du 25 juillet 1991 et comprenant les articles 18 à 22bis, la section II, comprenant l'article 23, et la section III, comprenant les articles 24 à 27, sont remplacées par les dispositions suivantes : "Section première. ... (comme au projet), sous réserve des observations ci-après)".

§ 2. Les articles 28 et 29 du même décret en deviennent les articles 45 et 46; dans ce dernier article, les mots "à l'article 28" sont remplacés par les mots "à l'article 45". Les articles 30 à 33 du même décret en deviennent les articles 47 à 50".

Article 19 en projet.

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il y a lieu de prévoir la date ultime d'envoi de la formule de déclaration au redevable.

.../...

Article 21 en projet.

A l'alinéa 2, les termes "à moins qu'elle ne les reconnaisse inexacts" sont inutiles, car ils font double emploi avec les dispositions des articles 24 à 26.

Article 23 en projet.

Comme l'ont admis les délégués du Gouvernement, le troisième alinéa doit former la seconde phrase du premier alinéa. En outre, les mots "le cas échéant" doivent être omis.

Article 24 en projet.

L'alinéa 3 serait mieux rédigé comme suit :

"Un délai d'un mois à compter de cette notification est laissé au redevable pour faire valoir ses observations par écrit. Le montant de la taxe ne peut être établi avant l'expiration de ce délai, sauf si le redevable a marqué son accord par écrit sur la rectification de sa déclaration".

La même rédaction est proposée pour l'article 25, § 3, en projet, en remplaçant les mots "rectification de sa déclaration" par les mots "taxation intervenue".

Article 25 en projet.

.../...

Au paragraphe 1er, alinéa 2, compte tenu des explications de la fonctionnaire déléguée, mieux vaut remplacer les mots "Elle recourt à cette procédure" par les mots "Elle notifie sa décision de procéder à la taxation d'office".

Article 26 en projet.

L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 26. Si ... son désaccord, partiel ou total, le Gouvernement procède comme suit :

- 1° s'il peut se rallier aux motifs invoqués par le redevable, il établit le montant de la taxe sur la base des éléments préalablement admis ou fixés par lui et revus au regard de ces motifs;
- 2° s'il ne peut se rallier aux motifs invoqués par le redevable, il établit le montant de la taxe sur la base des éléments préalablement admis ou fixés par lui".

Article 30 en projet.

1. Comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il y a lieu de prévoir expressément qu'à défaut de paiement de la taxe, des intérêts ou des frais, une contrainte est décernée au redevable.

.../...

2. A l'alinéa 3, mieux vaut écrire : "commandement de payer".

Les mêmes observations valent pour l'article 36 en projet.

Article 31 en projet.

1. Cet article paraît devoir figurer, plutôt, parmi les dispositions communes que contient le chapitre IV, section III, en projet.

2. Au 2º, il convient d'être plus explicite.

Si les auteurs du projet entendent prévoir que les frais de poursuites sont mis à charge du redevable, une telle règle doit être insérée dans le texte.

Par ailleurs, les frais visés doivent être déterminés de manière plus précise.

On relève que ces frais doivent correspondre à des prestations effectivement accomplies et que leur montant est à établir en proportion, faute de quoi il faudrait considérer lesdits frais comme des peines ou des pénalisations, pour lesquelles l'avis conforme du Conseil des ministres serait requis, en vertu de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

.../...

Articles 33 et 34 en projet.

En habilitant le Gouvernement à charger "les distributeurs publics d'eau alimentaire" d'assurer ou de contribuer à assurer la perception de la taxe sur le déversement des eaux usées autres que les eaux usées industrielles, les dispositions en projet sont susceptibles d'influencer les finances des communes et des provinces, dès lors, d'une part, que celles-ci assurent la distribution d'eau ou sont membres de sociétés qui ont un tel objet et, d'autre part, que les missions qu'envisage la disposition en projet engendrent des frais pour ceux à qui elles sont confiées.

Or, en vertu de l'article 3, § 3, et de l'article 2, a, du décret du 1er juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avis préalable de ce Conseil est obligatoire pour tout projet de décret susceptible d'influencer les finances des villes, communes et provinces (1).

En l'espèce, cet avis n'a pas été sollicité.

Les dispositions en projet ne sont donc pas en état d'être examinées par la section de législation.

(1) Le décret du 1er juillet 1993 est entré en vigueur, conformément au droit commun, le dixième jour après celui de sa publication au Moniteur belge, c'est-à-dire le 24 août 1993.

Article 38 en projet.

1. Mieux vaut remplacer la notion d'"organisme public" par celle de "personne de droit public".

2. En outre, le texte ne permet pas de déterminer si les personnes chargées par le Gouvernement d'effectuer une mission technique doivent avoir été préalablement agréées ou si l'attribution de la mission et l'agrément de l'organisme chargé de celle-ci ne forment, en réalité, qu'une seule décision. Si la première branche de l'alternative était retenue, il conviendrait d'organiser le régime d'agrément envisagé; dans l'autre hypothèse, mieux vaudrait, pour éviter toute ambiguïté, écarter l'exigence de l'agrément.

Article 39 en projet.

1. Le Conseil d'Etat croit devoir rappeler l'avis L. 19.533/9 qu'il a donné sur l'avant-projet devenu le décret du 30 avril 1990 que l'avant-projet de décret ici examiné tend à modifier et qui comporte l'observation suivante :

"... il ne peut être admis qu'en vue de donner (au recouvrement des taxes régionales) 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" (1).

Certes, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet-il à la Région, comme le relève l'exposé des motifs, de prendre les dispositions qui relèvent normalement de la compétence de l'Etat fédéral; encore faut-il cependant que le lien de nécessité requis par cette disposition de la loi spéciale soit clairement démontré, ce qui n'apparaît pas de l'exposé des motifs.

Au surplus, s'il était démontré que cette condition est remplie en l'espèce, il appartiendrait au législateur décréteil, non d'habiliter le Gouvernement, mais de déterminer lui-même, dans le texte en projet, les cas dans lesquels il peut être procédé comme indiqué dans le projet.

2. En vertu de l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Région est citée au cabinet du président du Gouvernement.

Il n'y a donc pas lieu, au paragraphe 5, de prévoir que la citation doit être signifiée à la Région en la personne du fonctionnaire chargé du recouvrement.

Mutatis mutandis, la même observation vaut pour l'article 42, alinéa 1er, en projet.

(1) Doc. Conseil de la Région wallonne, session 1989-1990, n° 152/1, p. 30.

Article 41 en projet.

1. Le Conseil d'Etat croit devoir rappeler, en ce qui concerne les paragraphes 1er et 2 du texte en projet, l'observation qu'il a faite dans l'avis L. 19.533/9 précité :

"1. Les alinéas 1^o à 5^o 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" (1).

2. Par ailleurs, au sujet d'une disposition similaire au paragraphe 3 en projet, l'avis préci-

(1) Ibidem, pp. 30-31.

té L. 19.533/9 contient l'observation suivante qui, en l'espèce, doit également être faite :

"Le Code de commerce et les lois qui le complètent étant de la compétence exclusive du législateur national, il n'appartient pas au législateur décentralisé d'y déroger" (1).

En l'occurrence et pour les raisons indiquées dans l'observation 1 qui a été faite à propos de l'article 39 en projet, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut être invoqué que si le lien de nécessité requis par cette disposition était clairement démontré, ce qui ne ressort pas de l'exposé des motifs.

Au demeurant, si ce lien était démontré, il faudrait viser, non pas le livre II, mais le livre III du Code du Commerce.

(1) Doc. C.R.W., session 1989-1990, n° 152/1, p. 31.

Article 42 en projet.

1. Il convient de préciser les cas dans lesquels peut être introduite la demande de remboursement de la taxe visée par la disposition en projet.

2. Dans le cas de la taxe sur le déversement d'eaux usées autres que des eaux industrielles, le texte de l'alinéa 2 paraît impliquer que la demande de remboursement ne peut être introduite que s'il y a eu une contrainte. Selon les explications de la fonctionnaire déléguée, telle n'est cependant pas l'intention des auteurs du projet. Le texte doit être revu en conséquence.

Article 43 en projet.

1. A l'alinéa 1er, il faut remplacer "37" par "34".

2. Au même alinéa, il faut écrire in fine "... de l'intérêt légal".

Article 44 en projet.

1. A l'alinéa 1er, de l'accord de la fonctionnaire déléguée, les mots "au taux et selon les règles fixées en matière civile" doivent être remplacés par les mots "au taux de l'intérêt légal".

.../...

2. A l'alinéa 3, le texte devrait viser de manière plus précise les hypothèses envisagées au 1^o.

Article 9.

1. On écrira dans la phrase liminaire :

"Art. 9. L'article 30 du même décret est complété par les dispositions suivantes :".

2. Au 12^o en projet, mieux vaut remplacer le mot "réalisent" par le mot "établissent".

Article 10.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 10. L'annexe du même décret est remplacée par les annexes du présent décret".

Article 11.

1. Il peut être admis que les modifications qu'apporte le décret en projet au décret du 30 avril 1990 en ce qui concerne la détermination de l'assiette de la taxe, s'appliquent à des faits accomplis en 1993. Encore faut-il

.../...

que ces faits puissent être établis. Tel n'est pas nécessairement le cas en l'espèce, notamment quand il s'agit de calculer, conformément au décret en projet, la charge polluante d'eaux usées industrielles déjà déversées.

La disposition en projet doit être revue à la lumière de cette observation, comme l'ont admis, du reste, les délégués du Gouvernement.

2. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation qui a été faite à propos de l'article 8 de l'avant-projet.

Annexe I.

1. A la rubrique 29, c'est vraisemblablement par erreur qu'il est renvoyé à la remarque n° 1.

2. Dans les remarques n°s 1 et 2, il y a lieu de préciser la notion de "bonnes précautions".

3. Dans le tableau, il n'est pas renvoyé à la remarque n° 3.

En outre, les dispositions régissant "la réduction" (de taxe, sans doute) que mentionne cette remarque doivent être insérées dans le dispositif du décret en projet, moyennant toutes les précisions nécessaires.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
Madame : M. PROOST, 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. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.