

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 12 janvier 1998, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "modifiant le décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en région wallonne", et, le 20 mars 1998, d'une lettre par laquelle le ministre demande communication de l'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 27 mars 1998 l'avis suivant :

Par une lettre du 9 janvier 1998, enregistrée au greffe le 12 janvier 1998, le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture a soumis au Conseil d'Etat l'avant-projet de décret à l'examen, en réclamant communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas un mois.

Le 20 mars 1998, le même ministre a saisi le Conseil d'Etat d'une demande tendant à ce que l'avis lui soit communiqué dans un délai ne dépassant pas trois jours.

En vertu de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, une telle demande n'est recevable qu'"en cas d'urgence spécialement motivée".

En l'espèce, la lettre du 20 mars 1998 contient sur ce point le passage suivant :

"L'urgence est motivée par les nécessités d'une entrée en vigueur la plus rapide que possible, dans le respect des délais fixés par le Plan wallon des déchets adopté par le Gouvernement wallon le 15 janvier 1998, étant donné :

- d'une part, les modifications contenues dans le projet, des taux de taxation et de leur progressivité dans le temps à partir de 1998,
- d'autre part, les implications budgétaires pour les communes et intercommunales de l'abrogation du régime de la ristourne,
- et enfin, le renforcement des collectes sélectives de déchets qu'engendre le principe du prélèvement-sanction et l'incitant à l'instauration d'un prix-vérité de la gestion des déchets que constitue ce même principe."

.../...

Cette justification est particulièrement laconique et ne permet pas au Conseil d'Etat d'apercevoir pour quels motifs exacts l'examen du dossier serait devenu à ce point urgent qu'il se justifierait, à présent, de donner l'avis demandé dans un délai de trois jours.

Sous cette réserve et compte tenu du bref délai dans lequel le Conseil d'Etat est amené à donner son avis et des nombreux autres avis qu'il est appelé à donner dans ce même délai, la section de législation se bornera à examiner une seule question - la plus controversée - qui porte sur le point de savoir si la Région wallonne peut légalement établir à charge des communes le prélèvement prévu aux articles 6bis à 6sexies en projet du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en région wallonne.

La légalité de ce "prélèvement-sanction" a été mise en cause par l'Union des villes et communes de Wallonie dans sa lettre du 23 septembre 1997 et par le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne dans son avis n° 18/1997 du 7 octobre 1997.

Les auteurs de l'avant-projet ne se sont pas prononcés sur ce point, laissant ce soin au Conseil d'Etat.

Les objections juridiques soulevées, au nombre de deux, sont formulées dans les termes suivants :

"D'un point de vue juridique, si l'on considère ce "prélèvement-sanction" comme une taxe, sa légalité est sujette à caution. En effet, cette taxe frappe la commune dans le cadre de sa mission de service public

.../...

de collecte des immondices. Or, selon une jurisprudence bien établie de la Cour de cassation (Cass., 1.1.1890, Pas., 1890, I, pp. 252 à 259, spécialement pp. 255, 256 et 258; Cass., 16.1.1905, Pas., I, pp. 83 à 94, spécialement p. 94), si les pouvoirs publics peuvent être soumis aux taxes et impôts, c'est seulement lorsqu'ils peuvent être assimilés aux particuliers (dans une action menée en tant qu'opérateur économique ou par rapport à des biens de leur patrimoine privé) et certainement pas dans leur mission de service public.

Si l'on considère le "prélèvement-sanction" comme une sanction pénale déguisée frappant les pouvoirs locaux, la disposition nous semble également illégale. En effet, d'une part, il ne peut y avoir de sanction sans texte incriminant un acte pénalement répréhensible. D'autre part, même si l'on estime que l'article 6bis de l'avant-projet constitue une incrimination, la disposition est tout aussi illégale puisqu'elle fait supporter une sanction pénale à une personne morale de droit public alors que notre droit ne connaît pas la responsabilité pénale des personnes morales."

De l'avis du Conseil d'Etat, ni l'une ni l'autre de ces objections ne peuvent être retenues.

1. Certes, selon certaines décisions de jurisprudence, les biens du domaine public et ceux qui, appartenant au domaine privé d'une personne de droit public, sont affectés à un service public ou à un service d'utilité générale ne peuvent être frappés d'un impôt autre qu'une taxe rémunératoire (1). Cette solution est déduite, tout

(1) Cass., 1er juillet 1890, Pas., I, p. 252; 11 avril 1894, Pas., I, p. 167; 16 janvier 1905, Pas., I, p. 83; 30 novembre 1911, Pas., 1912, I, p. 21; 14 juin 1960, J.T., 1961, p. 222, note J. FALYS; Dép. perm. Namur, 10 décembre 1992, Droit communal 96/2, p. 109; Liège, 6 décembre 1995, Droit communal, 96/2, p. 105.

spécialement, de la notion même d'impôt, qui, "étant un sacrifice que la puissance publique, pour être à même d'accomplir sa mission sociale, réclame des particuliers à raison de leurs biens, valeurs, facultés réelles ou présumées, constituant dans leur ensemble la propriété privée" (1), ne peut, de ce fait, frapper les biens mentionnés dans la phrase précédente : "l'utilité que produisent ces biens est absorbée tout entière par le service auquel ils sont affectés" (2).

Cette jurisprudence ne convainc pas. Comme la section d'administration du Conseil d'Etat en a décidé dans son arrêt n° 13.470, Commune de Tamines et commune d'Auvelais du 27 mars 1969, à propos d'un règlement-taxé provincial sur le captage d'eau, applicable aux captages d'eau communaux, "si diverses dispositions légales prévoient des exemptions d'impôts à l'égard de biens domaniaux ou en faveur de certains services publics, aucune disposition légale n'obligeait, ni même n'autorisait la partie adverse (la province) à créer de telles exemptions (en faveur des communes)". Cet arrêt a été rendu sur avis conforme de l'auditeur, lequel avait fait valoir que l'existence des prétendus principes généraux d'exemption des biens domaniaux et des biens affectés aux services publics était démentie par le principe constitutionnel selon lequel "il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts" et "nulle

(1) Selon l'expression de l'arrêt de la Cour de cassation du 1er juillet 1890.

(2) En ce sens, l'arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 1911.

exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi" (1).

En l'espèce, force est de constater qu'à la différence de ce qui est prévu, par exemple, pour les intercommunales (2), aucune loi n'établit une exemption générale d'impôt pour les communes. Il n'existe pas davantage de loi exemptant les communes d'impôt en rapport avec leur mission de collecte des déchets ménagers.

Qui plus est, même si l'on estime qu'il est de principe que les biens du domaine public et ceux qui, appartenant au domaine privé d'une personne de droit public, sont affectés à un service public ou à un service d'utilité générale ne peuvent être frappés d'impôt, ce principe ne fait pas obstacle à ce que la Région wallonne établisse à charge des communes le "prélèvement-sanction" envisagé par le décret en projet.

D'une part, les déchets ménagers visés par cet impôt ne sauraient, de quelque manière que ce soit, être considérés comme étant des biens relevant du domaine public des communes qui les collectent ou des biens appartenant au domaine privé des Communes qui sont "affectés" à un service ou à un service d'utilité générale que celles-ci gèreraient.

(1) Voir, actuellement, l'article 172 de la Constitution.

(2) Voir l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales.

D'autre part, s'il est vrai que la collecte des déchets ménagers constitue une mission de service public, on ne peut perdre de vue que la détermination du contenu de cette mission et des règles régissant la collecte des déchets ménagers entre dans les compétences de la Région wallonne au titre de la politique des déchets (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2°, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). La Région wallonne est donc compétente pour apprécier si le prélèvement envisagé est ou n'est pas de nature à compromettre le bon fonctionnement de ce service.

2. On ne peut davantage soutenir que le prélèvement envisagé est une "sanction pénale déguisée".

Certes, la terminologie utilisée par les auteurs de l'avant-projet n'est pas heureuse (1), mais il s'agit là manifestement d'une métaphore pour souligner que ce prélèvement ne poursuit pas seulement un but fiscal, mais vise également à inciter les communes à collaborer à la réalisation des objectifs de la politique régionale en matière de déchets en vue de "réduire la production à la source des déchets ménagers" et de "favoriser l'émergence de nouveaux modes de collectes sélectives ou le développement de celles déjà existantes".

(1) Le commentaire de l'article 3 évoque même l'idée d'une "pénalité".

En tout état de cause, il ne saurait s'agir d'une sanction pénale, dès lors que l'un des éléments de la définition de cette notion - le fait que la sanction frappe un acte interdit par une règle de droit (1) - est absent dans le régime envisagé (2).

(1) Cass., 4 décembre 1944, Pas., 1945, I, p. 59; 30 juin 1949, Pas., I, p. 482; 16 mars 1970, Pas., I, p. 632.

(2) Sur l'existence de cet élément comme critère de distinction entre la peine et l'impôt, lire Fr. TULKENS et M. van de KERCHOVE, Introduction au droit pénal, 2è éd., E. Story-Scientia, 1993, p. 296.

La chambre était composée de

Messieurs C. ANDERSEN, président de chambre,
C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY,

Madame M. PROOST, greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN