

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation et par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 16 décembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la procédure d'établissement, de perception, de recouvrement, de restitution, de remboursement et d'exemption de la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques", demande confirmée par lettre du 4 août 1999 du Ministre du Budget, de l'Equipeement et des Travaux publics de la Région wallonne, a donné le 6 octobre 1999 l'avis suivant :

Observations générales

1. Le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau modifie plusieurs dispositions du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques. On relève en particulier que les articles 33 à 35 du décret du 15 avril 1999 modifient les articles 3, 12 et 13 du décret du 30 avril 1990, et ce en vue, selon les termes de l'exposé des motifs,

"d'abandonner le système de la taxe sur les déversements d'eaux usées domestiques des consommateurs d'eau potable reliés au réseau." (1).

Ces modifications sont de nature à avoir une incidence importante sur l'arrêté en projet, puisque de nombreuses dispositions de celui-ci sont fondées sur le système que le législateur entend abandonner. Toutefois, l'incidence évoquée n'est pas encore d'actualité : en effet, les articles 33 à 35 du décret du 15 avril 1999 n'entrent en vigueur qu'à la date fixée par le gouvernement (2) et, selon les informations transmises au Conseil d'Etat, cette date n'a pas encore été arrêtée. L'arrêté en projet peut donc, pour l'heure, être examiné sans avoir égard aux modifications que le décret du 15 avril 1999 a apportées au décret du 30 avril 1990. Néanmoins, il appartiendra au gouvernement de veiller à ce que les dispositions de l'arrêté en projet qui sont incompatibles avec les nouvelles dispositions législatives n'entrent pas ou ne restent pas en

(1) Doc. parl. wall., sess. 1998-1999, n° 445/1, p. 24.

(2) Voyez l'article 46 du décret.

vigueur à un moment où ces dernières seront elles-mêmes entrées en vigueur.

2. Le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes fixe les règles de droit commun en matière d'établissement, de recouvrement et de contentieux des taxes régionales directes. Selon l'article 1er, il

"s'applique aux taxes directes établies par des décrets de la Région wallonne, sauf dans la mesure où ces décrets y dérogent.".

La taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques établie par le décret du 30 avril 1990 constitue incontestablement une taxe directe.

Toutefois, le décret du 30 avril 1990 contient un chapitre IV intitulé "De la déclaration, du paiement et du recouvrement de la taxe sur le déversement des eaux usées" (articles 18 à 46) qui a été profondément modifié par un décret du 23 décembre 1993 dont l'entrée en vigueur dépendait d'un arrêté du Gouvernement wallon. L'arrêté en projet met précisément en vigueur cet article 8, en faisant coïncider cette entrée en vigueur avec celle de l'arrêté lui-même (article 42).

L'arrêté en projet tend par ailleurs à assurer l'exécution des dispositions de ce chapitre IV du décret du 30 avril 1990 tel qu'il est modifié par le décret du 23 décembre 1993, spécialement en ses articles 31 à 33.

.../...

On ne peut dire que le décret du 30 avril 1990 "déroge" à proprement parler aux dispositions du décret du 6 mai 1999, qui est postérieur. Toutefois, les auteurs du décret du 6 mai 1999 n'ont pas entendu abroger les dispositions du décret du 30 avril 1990 sur le même objet (1).

Si l'on confronte les dispositions générales du décret du 6 mai 1999 aux dispositions du chapitre III du décret du 30 avril 1990, on constate que la plupart de celles-ci ont pratiquement la même portée que celles-là et que les différences ne se justifient pas, le plus souvent, par des caractéristiques propres de la taxe sur le déversement des eaux usées (si ce n'est en ce qui concerne le système particulier de perception concernant les eaux usées autres qu'industrielles).

Il serait extrêmement souhaitable que le chapitre IV du décret du 30 avril 1990 soit revu et qu'un nouveau décret abroge toutes les dispositions qui font double emploi avec celles du décret du 6 mai 1999 et ne maintienne que celles qui constituent des dérogations nécessaires.

Dans l'état actuel de la législation décrétole, force est de considérer que le décret du 6 mai 1999 ne s'applique pas à la taxe sur le déversement des eaux usées de sorte qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte pour l'examen de l'arrêté en projet.

(1) Les travaux préparatoires du décret confirment expressément cette solution (Doc. parl. wall., sess. 1998-1999, n° 507/5, p. 8).

3. L'arrêté en projet règle certains aspects, d'une part, du régime fiscal applicable aux déversements d'eaux usées provenant d'établissements où sont gardés ou élevés des animaux et, d'autre part, des régimes d'exemption et de restitution de la taxe sur le déversement des eaux usées.

D'autres aspects de ces matières sont réglés dans d'autres arrêtés d'exécution du décret du 30 avril 1990, en l'occurrence l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 25 octobre 1990 déterminant les conditions de restitution de la taxe sur le déversement des eaux usées autres qu'industrielles, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 29 novembre 1990 relatif aux conditions d'exemption de paiement de la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques pour les hôpitaux, cliniques et autres établissements où les malades non contagieux reçoivent des soins et l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 décembre 1997 relatif au régime fiscal applicable au déversement d'eaux usées provenant d'établissements où sont gardés ou élevés des animaux (1).

(1) Les articles 40 et 41 de l'arrêté en projet font également état de deux autres arrêtés, qu'ils suggèrent de modifier pour partie : l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 septembre 1991 déterminant les conditions d'exemption de la taxe sur le déversement des eaux usées agricoles assimilées aux eaux usées domestiques et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 20 février 1992 déterminant les conditions de restitution de la taxe sur le déversement des eaux usées agricoles assimilées aux eaux usées domestiques. En fait, ces deux arrêtés ont été abrogés par l'arrêté précité du 11 décembre 1997. Il n'y a donc pas lieu de les modifier. La mention de ces deux arrêtés sera, en outre, omise du préambule.

Cette façon de procéder nuit à la compréhension du dispositif applicable.

Dans un souci de clarté, il convient que toutes les dispositions réglementaires régissant les matières dont il s'agit - qu'elles soient de fond ou de procédure - figurent dans un même arrêté.

A cet égard, il s'indique, si cette recommandation est suivie, d'inclure dans l'arrêté en projet les dispositions contenues dans les arrêtés précités du 25 octobre 1990, du 29 novembre 1990 et du 11 décembre 1997.

L'intitulé, le préambule et le dispositif de l'arrêté en projet seront revus en conséquence.

Observations particulières

Préambule

1. A l'alinéa 1er, il convient que les auteurs du projet visent uniquement les dispositions du décret du 30 avril 1990 qui servent de fondement légal à l'arrêté en projet. L'alinéa 1er sera, dès lors, rédigé comme suit :

"Vu le décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, notamment les articles 27, alinéa 2, 30, alinéa 4, 31 à 33, et 36, alinéa 4, insérés par le décret du 23 décembre 1993;"

.../...

2. Dans un alinéa 2 nouveau, il convient de viser également l'article 12 du décret du 23 décembre 1993 modifiant le décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques car cette disposition sert de fondement légal à l'article 42 de l'arrêté en projet.

3. Compte tenu de l'abrogatoire, il faut ajouter un alinéa 4 nouveau visant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 janvier 1991 relatif à la perception de la taxe sur le déversement des eaux usées autres que les eaux usées industrielles, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 1996.

Dispositif

Article 1er

Plutôt que de définir ce qu'il faut entendre par "décret", mieux vaut écrire à l'article 2, § 2, 2° :

"... en application de l'article 33 du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, ci-après dénommé "le décret".

L'article 1er sera donc omis et la numérotation de l'arrêté en projet sera adaptée.

.../...

Article 2

1. Au paragraphe 1er, il faut écrire :

"... est tenu de déclarer, chaque année, à l'administration, en vertu de l'article 37, § 1er, du présent arrêté, tous les éléments ...".

2. Au paragraphe 3, il convient de préciser le type d'hypothèses dans lesquelles l'administration peut dispenser le redevable du renouvellement annuel de la déclaration. Par ailleurs, il y a lieu de préciser la signification et la portée exactes des alinéas 3 et 4 du même paragraphe.

3. Suivant le paragraphe 3, alinéa 5 :

"Le recours à la procédure de taxation d'office emporte la déchéance immédiate de la dispense.".

Cette hypothèse est incompréhensible.

Si le redevable est taxé d'office, c'est qu'il n'a pas fait la déclaration prescrite; s'il est dispensé de faire une déclaration, il n'y a pas matière à taxation d'office, sauf si une demande de renseignements reste sans réponse.

Si telle est bien l'hypothèse visée, le texte doit être revu pour le limiter au seul cas de la demande de renseignements restée sans réponse.

.../...

4. En ce qui concerne le paragraphe 4, les délégués du gouvernement ont expliqué que sa portée était de faire en sorte que le dépôt d'une des déclarations mentionnées au 1°, au 2° et au 3° puisse être considéré comme emportant le dépôt de la déclaration visée au paragraphe 1er.

Le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

Il convient aussi, d'une part, de s'assurer que les déclarations tenant lieu de la déclaration visée au paragraphe 1er contiennent bien toutes les informations qui doivent figurer dans celle-ci et, d'autre part, de préciser si la règle qui est énoncée s'applique de plein droit ou s'il s'agit d'une faculté laissée à l'appréciation du redevable.

5. A propos du 2°, les délégués du gouvernement ont expliqué que la déclaration introduite en vertu de l'article 1er, 9°, du décret du 30 avril 1990 était en réalité la déclaration visée à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 décembre 1997 relatif au régime fiscal applicable au déversement d'eaux usées provenant d'établissements où sont gardés ou élevés des animaux et dont le modèle figure à l'annexe I de cet arrêté. Le texte sera revu en conséquence, en tenant compte de ce qui a été dit dans l'observation générale n° 3.

Toujours au sujet du 2°, la mention de la déclaration introduite en vertu de l'article 16 du décret du 30 avril 1990 n'est pas pertinente : en effet, l'arrêté en projet abroge les dispositions réglementaires qui, sur la base de l'article 16 du décret du 30 avril 1990, prévoient

.../...

le dépôt d'une déclaration (1) et ne les remplace pas par des dispositions ayant le même objet.

Chapitre II, sections II et III

1. Ces deux sections règlent la perception de la taxe sur le déversement des eaux usées autres que les eaux usées industrielles. Mieux vaut donc les grouper en une seule.

2. En tant qu'elles règlent la perception, par les distributeurs publics d'eau alimentaire, de la taxe sur le déversement des eaux usées autres que les eaux usées industrielles, les dispositions examinées trouvent leur fondement dans l'article 33 du décret du 30 avril 1990.

Par contre, aucune disposition législative ne donne au gouvernement le pouvoir d'imposer des obligations aux distributeurs d'eau alimentaire qui ne sont pas chargés de la perception de la taxe. Un tel pouvoir n'est pas compris dans celui que l'article 32 du décret du 30 avril 1990 attribue au gouvernement d'"(arrêter) les modalités de perception, de contrôle et de recouvrement de la taxe sur le déversement des eaux usées autres que les eaux usées industrielles".

(1) Voir spécialement l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 25 octobre 1990 déterminant les conditions de restitution de la taxe sur le déversement des eaux usées autres qu'industrielles, disposition qu'entend abroger l'article 41, 2°, de l'arrêté en projet.

Les dispositions à l'examen doivent être revues en conséquence.

Article 5

Au paragraphe 1er, alinéas 2 et 3, les mots "paragraphe 1er" doivent être remplacés par les mots "alinéa 1er".

Article 7

1. Il semble que le texte du paragraphe 3, alinéa 4, doit être revu pour tenir compte du fait que c'est chaque mois - et non pas chaque trimestre - que les distributeurs ont l'obligation de communiquer au fonctionnaire chargé du recouvrement un extrait du registre des taxes impayées.

2. Les dispositions que contient le § 4 gagneraient à figurer dans un article distinct.

Article 9

Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, il y a lieu de distinguer le contenu du rôle et celui des avertissements-extraits de rôle. Certaines mentions relatives au rôle ne devraient, en réalité, figurer que dans l'avertissement-extrait.

Le projet sera revu en conséquence.

.../...

Article 10

Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 1er ne contient pas véritablement de norme.

Le texte doit être soit précisé, soit omis.

Article 13

On n'aperçoit pas la portée du paragraphe 1er, alinéa 2; de plus, il est en contradiction avec l'alinéa 1er. L'alinéa 2 du paragraphe 1er doit être omis.

Article 17

Une prérogative aussi importante que celle qu'accorde le paragraphe 2 au fonctionnaire chargé du recouvrement doit trouver sa source dans une disposition législative spécifique et expresse.

Tel n'est le cas d'aucune disposition du décret du 30 avril 1990.

Le paragraphe 2 manque de base légale et doit être omis.

A la fin de l'alinéa 1er, il faut préciser que la taxe due est exigible et n'a fait l'objet d'aucune contestation.

.../...

Article 18

Le texte en projet reste en défaut de préciser les modalités de versement - si celui-ci n'est pas effectué spontanément ou correctement - de la taxe lorsque l'organisme, chargé de percevoir celle-ci, reste en défaut de la payer à l'agent chargé du recouvrement.

Articles 21, 24 et 25

L'article 39 du décret du 30 avril 1990 détermine les règles suivant lesquelles a lieu l'exécution de la contrainte.

Il ne donne pas au gouvernement le pouvoir d'ajouter en la matière des règles telles que celles envisagées par les dispositions en projet.

Les articles 21, 24 et 25 doivent donc être omis.

Article 27

En ce qui concerne l'alinéa 3, 2°, on se demande ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par les mots "poursuites exercées arbitrairement"; les auteurs du projet visent-ils des hypothèses différentes de celle où des poursuites sont exercées sans contrainte ?

.../...

Le texte sera précisé en rédigeant l'alinéa 3, 2°, comme suit :

"2° les frais résultant de poursuites qui ne sont pas exercées en vertu d'une contrainte préalable.".

Article 30

Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, l'alinéa 1er doit être complété pour prendre en compte l'hypothèse où la taxe sur le déversement des eaux usées autres que les eaux usées industrielles est perçue par un distributeur public d'eau alimentaire.

Article 33

Aucune disposition législative ne donne au gouvernement le pouvoir de déterminer s'il y a ou s'il n'y a pas lieu, en l'espèce, d'appliquer les règles du code civil en matière de compensation.

L'article 33 sera donc omis.

Article 36

Aucune disposition législative ne donne au gouvernement le pouvoir d'imposer des obligations aux communes en vue d'assurer la perception, le contrôle ou le recouvrement de la taxe établie par le décret du 30 avril 1990.

.../...

L'article 36 sera donc omis.

Article 37

Au paragraphe 3, mieux vaut remplacer les mots "La contrainte" par les mots "Une seule contrainte".

En outre, selon les explications des délégués du gouvernement, la règle que contient ce paragraphe concerne exclusivement, outre la taxe établie par le décret du 30 avril 1990 sur la base duquel est fondé l'arrêté en projet, la redevance et la contribution de prélèvement établie par le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables. Le texte doit être précisé en ce sens.

Articles 40 et 41

1. En ce qui concerne l'article 40 et l'article 41, 2°, 3° et 4°, il est fait référence à l'observation générale n° 3.

2. Le seul objet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 1996 que mentionne l'article 41, 5°, est de modifier l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 janvier 1991 visé à l'article 41, 1°.

.../...

Aussi convient-il :

a) d'une part, à l'article 41, 1°, d'ajouter les mots ", modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 1996";

b) d'autre part, d'omettre l'article 41, 5°.

Article 43

1. Il va de soi que, pour la période comprise entre le 1er juillet 1990 et l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, l'article 41 n'est pas applicable.

L'article 43, 1°, doit donc être omis.

2. Le 2° et le 3° procèdent à la désignation de fonctionnaires chargés de missions déterminées pour l'application du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, dans le régime applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 8 du décret du 23 décembre 1993 modifiant ledit décret du 30 avril 1990.

Eu égard au principe de non-rétroactivité, il ne peut être admis que ces désignations produisent leurs effets avant la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

Observation finale

On écrira "francs" en toutes lettres au lieu de
"F".

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	premier président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
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. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS