

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.094/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 27 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 octobre 2006 ^(*), sur un avant-projet de décret fiscal "favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne", a donné le 16 octobre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 18 septembre 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. L'avant-projet de décret à l'examen met en place un régime fiscal reposant sur l'établissement de différences de traitement entre les diverses catégories de situations auxquelles il a égard : taxes distinctes selon le mode de gestion des déchets, taux plus ou moins importants selon la nature des déchets ou le type de traitement dont ceux-ci font l'objet, exonération de taxe dans certaines circonstances, etc.

En vue d'éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il appartient au législateur de s'assurer que les différences de traitement qui sont opérées sont fondées sur des critères objectifs et sont raisonnablement justifiées.

En outre, également pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel d'égalité, il incombe au législateur de s'assurer que des catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes ne sont pas traitées de manière identique, sauf justification objective et raisonnable.

À cet égard, il faut tenir compte du but et des effets que poursuit l'avant-projet de décret, ainsi que des principes qui le sous-tendent.

En l'espèce, l'exposé des motifs présente comme suit l'économie générale de l'avant-projet :

"Inscrit dans la nouvelle orientation de la politique des déchets, ce nouvel outil décretal vise avant tout à prévenir la production des déchets, à soutenir le recyclage et la plus grande valorisation de ceux-ci. La taxation est organisée de façon à mettre en oeuvre les principes d'une politique hiérarchisée des déchets, conformément à l'article 3 de la directive 2006/12/CE [du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006] relative aux déchets, et à responsabiliser les producteurs et les opérateurs de gestion des déchets."

En ce qui concerne la "politique hiérarchisée" dont il fait état, l'exposé des motifs précise qu'il convient de "favoriser, par ordre de priorité, la prévention, la réutilisation, le recyclage et la valorisation des déchets". Et d'ajouter : "la mise en place d'un système de taxation hiérarchisé constitue ainsi la pierre angulaire d'une politique volontaire d'abandon de la mise en décharge, de contrôle de l'incinération, voire même de la réduction du recyclage pour encourager toutes les formes de prévention".

L'exposé des motifs apporte encore d'autres précisions concernant les objectifs plus particuliers que poursuit le système mis en place. Ainsi notamment, s'agissant de l'incinération de déchets, il précise que le fait que le taux de la taxe est plus élevé quand l'incinération se fait sans valorisation d'énergie "vise à inciter l'abandon à court terme de ce mode de traitement si le potentiel énergétique du déchet n'est pas exploité".

Outre ces objectifs, il y a aussi lieu de tenir compte du principe dit du "pollueur-payeur".

Ledit principe est également consacré de manière expresse par la directive 2006/12/CE précitée, en ce qui concerne, plus particulièrement, la prise en charge du coût de l'élimination des déchets ⁽¹⁾.

Par ailleurs, défini comme impliquant que "les coûts induits par l'adoption de mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution sont assumés par le pollueur", le principe du pollueur-payeur est l'un de ceux dont, en vertu de l'article D.3, 2°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, la politique environnementale de la Région doit s'inspirer.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer que, dès lors qu'elle s'inspire du principe du pollueur-payeur, une taxe n'obéit au principe d'égalité et de non-discrimination que si elle atteint ceux qui polluent et si elle tient compte de la mesure dans laquelle chaque redevable contribue à la nuisance contre laquelle la taxation s'efforce de lutter ⁽²⁾.

(1) Voir l'article 15 de la directive.

(2) Voir en ce sens plusieurs arrêts de la Cour d'arbitrage, en particulier les arrêts n° 41/93 du 3 juin 1993, n° 79/93 du 9 novembre 1993, n° 80/2006 du 17 mai 2006, et n° 143/2006 du 20 septembre 2006. Les deux premiers de ces arrêts précisent toutefois qu'il est admissible de classer la diversité des situations en des catégories qui, pour des raisons pratiques, ne rendent compte de la réalité que de manière approximative et simplificatrice.

Compte tenu de tout ce qui précède, il s'indiquerait que les auteurs de l'avant-projet vérifient minutieusement et de manière systématique, en prenant en considération l'ensemble des situations auxquelles se rapporte le texte à l'examen, que les divers éléments du régime mis en place s'inscrivent bien dans les perspectives, tant du principe du pollueur-payeur dans la portée qui vient d'en être rappelée, que des objectifs précités de politique des déchets, et que, eu égard à ce principe et à ces objectifs, aucun des éléments dudit régime ne s'expose à critique au regard du principe d'égalité. L'analyse ainsi faite gagnerait alors à être présentée dans l'exposé des motifs.

Sans nullement prétendre à l'exhaustivité sur les questions que suscite l'avant-projet sur ce point, diverses observations seront encore faites à ce sujet parmi les observations particulières formulées plus loin.

2. Le texte à l'examen manque de clarté et de cohérence au sujet de l'entrée en vigueur du décret envisagé.

Ainsi, s'il résulte de l'alinéa 1^{er} de l'article 73 que le décret est appelé à entrer en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge ⁽³⁾, l'alinéa 2 du même article est rédigé en des termes dont on croit pouvoir déduire que le décret est destiné à entrer en vigueur un 1^{er} janvier, mais sans que l'on ne sache encore de quelle année.

Par ailleurs, plusieurs dispositions de l'avant-projet - figurant, en l'occurrence, aux articles 5, 10, 11, 16 et 31, § 3 ⁽⁴⁾ - donnent à penser que, pour partie au moins, le décret en projet ne s'appliquerait qu'à partir de l'exercice 2008.

Il appartiendra au législateur de se prononcer clairement et précisément sur cette question.

⁽³⁾ Ce qui, comme indiqué dans l'observation faite à propos de l'article 19 de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets examiné ce jour dans l'avis 41.095/4, n'a d'autre objet que de rappeler inutilement le principe qu'exprime déjà l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽⁴⁾ Voir aussi l'article 33, § 3.

3. Plusieurs des taxes qu'envisage d'établir l'avant-projet frappent exclusivement et de manière spécifique des situations qui se caractérisent par le fait qu'elles sont illicites.

Ainsi en va-t-il de la "taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise", prévue par le chapitre VI. En effet, selon les termes de l'article 24, "la base de [cette] taxe est constituée par le différentiel, exprimé en tonne, entre la fraction du poids total des déchets résultant des produits mis sur le marché en Région wallonne, qui auraient dû faire l'objet, en vertu de l'obligation de reprise, d'une collecte, d'un recyclage ou d'une valorisation, et le poids total des déchets effectivement collectés, recyclés ou valorisés au cours de l'exercice". Autrement dit, comme le relève l'exposé des motifs, "le projet de décret soumet à la taxe les producteurs de déchets assujettis à une telle obligation de reprise lorsqu'ils méconnaissent leurs obligations", tandis que "la taxe n'est pas due si le redevable atteint les taux de collecte, de recyclage ou de valorisation imposés par la législation ou la réglementation".

Les "taxes sur les incivilités environnementales", prévues par le chapitre IX, frappent aussi des situations caractérisées par le fait qu'elles sont illicites : la détention illégale de déchets, l'abandon de ceux-ci ou le fait de les confier à un transporteur ou un collecteur non agréé ou non enregistré, l'incinération non autorisée, ou encore "la mise en centre d'enfouissement technique non autorisée".

Il convient, à cet égard, de rappeler qu'il participe de sa définition même qu'un impôt tend à prélever des moyens destinés à être affectés aux services d'utilité publique⁽⁵⁾.

Rien n'interdit qu'en établissant un impôt, le législateur s'efforce d'influencer dans certaines matières le comportement des contribuables, notamment en vue de décourager ou de "pénaliser" - au sens courant du terme - des pratiques illicites,

⁽⁵⁾ Sur la définition de l'impôt, voir la jurisprudence de la Cour de cassation, en particulier les arrêts du 12 octobre 1954 (J.T., 1955, p. 194) et du 20 mars 2003 (J.L.M.B., 2003, p. 1186, note G. ROSOUX).

ce qui peut justifier un taux particulièrement élevé d'imposition ⁽⁶⁾ mais ce ne peut être qu'accessoirement à un objectif fiscal ⁽⁷⁾.

En l'espèce, dès lors que la "taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise" et les "taxes sur les incivilités environnementales" sont conçues en ce sens qu'elles frappent exclusivement et de manière spécifique des situations illicites, il ne peut raisonnablement être soutenu que les objectifs de dissuasion ou d'incitation qui sont poursuivis le seraient à titre accessoire.

De ce fait, les "taxes" envisagées présentent davantage les caractéristiques d'une peine - laquelle se définit comme étant un mal infligé à titre de sanction d'un acte que la loi défend ⁽⁸⁾ - plutôt que celles d'un impôt : en effet, l'impôt se différencie de la peine par la circonstance qu'il ne suppose pas que l'acte qu'il frappe est illicite ⁽⁹⁾ et que, s'il poursuit des objectifs de dissuasion, ces objectifs ne peuvent présenter qu'un caractère accessoire ⁽¹⁰⁾.

Si par contre l'intention est de faire de la "taxe" une véritable peine, dans ce cas, il convient d'être attentif à ce que certains des faits qui constituent l'assiette de l'impôt sont déjà par ailleurs sanctionnés pénalement avec la conséquence que le principe *non bis in idem* applicable en matière pénale serait méconnu. Si d'autres faits ne sont pas déjà pénalement sanctionnés, il ne faut pas perdre de vue que le régime de répression envisagé devra assurer le respect des garanties consacrées en matière pénale notamment par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁽⁶⁾ Voir ainsi, à propos de la taxation des commissions secrètes, les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 44/2000 du 6 avril 2000, n° 28/2003 du 19 février 2003, et n° 72/2004 du 5 mai 2004.

⁽⁷⁾ Voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 107/2005 du 22 juin 2005.

⁽⁸⁾ Cass., 4 décembre 1944, Pas., 1945, I, p. 59; Cass., 30 juin 1949, Pas., I, p. 482; Cass., 16 mars 1970, Pas., I, p. 632; Cass., 14 janvier 2004, R.D.P., 2004, p. 508.

⁽⁹⁾ Lire en ce sens F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, Introduction au droit pénal, 7^e éd., Kluwer, 2005, pp. 454 et 455.

⁽¹⁰⁾ Lire en ce sens E. WILLEMART, Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal, Bruylant, 1999, p. 97.

En conséquence, les dispositions de l'avant-projet relatives à la "taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise" et aux "taxes sur les incivilités environnementales" s'exposent à d'importantes objections. L'avant-projet sera donc revu sur ce point.

Partant, les dispositions précitées ne seront pas examinées plus avant.

4.1. En son chapitre VIII, l'avant-projet met en place un régime de réduction ou d'exonération de certaines taxes, qui passe par la conclusion de conventions environnementales régies par le livre I^{er} du Code de l'environnement.

Deux mécanismes sont envisagés :

a) L'article 31 prévoit un système de réduction ou d'exonération des taxes visées aux chapitres II à V pour les quantités de déchets traités en provenance de producteurs de déchets qui réalisent les objectifs de prévention fixés dans une convention environnementale. Dans le respect des règles que fixe l'avant-projet, la réduction ou l'exonération de taxe est alors proportionnelle aux efforts de prévention réalisés par rapport aux objectifs de prévention prévus dans la convention environnementale.

b) De son côté, l'article 32 met en place un système de réduction ou d'exonération de la taxe sur l'incinération avec valorisation d'énergie et de la taxe sur la co-incinération, au profit des redevables de cette taxe qui, mettant à la disposition de personnes exerçant une mission d'intérêt général ou de service public une capacité de traitement prioritaire des déchets issus de l'exécution de cette mission, traitent lesdits déchets en respectant les obligations résultant de diverses sources juridiques : une "convention de prestations d'intérêt général" régie par les dispositions du livre I^{er} du Code de l'environnement relatives aux conventions environnementales et dont l'avant-projet fixe le contenu; une convention individuelle conclue entre le bénéficiaire de la prestation d'intérêt général et le redevable concerné; et enfin, un arrêté du Gouvernement fixant les prix maxima à la tonne, arrêté à confirmer par le Parlement. La réduction ou l'exonération de la taxe pour un exercice déterminé est proportionnelle au service rendu durant l'exercice précédent.

.../...

L'article 33 charge le Gouvernement de soumettre les conventions environnementales et les conventions de prestations d'intérêt général à la ratification du Parlement, dans les trois mois de leur conclusion. Il précise que ces conventions produisent leurs effets à la date de la ratification par le Parlement. Il ajoute encore que "la première convention environnementale visant la prévention des déchets ou la première convention de prestation d'intérêt général doit être conclue avec le Gouvernement au plus tard le 31 décembre 2007".

Dans le commentaire qu'il donne du chapitre VIII, l'exposé des motifs explique le recours à l'approche contractuelle par "le souci de permettre à un maximum de secteurs concernés, susceptibles de diminuer leur production de déchets et/ou de la nocivité de leurs déchets, ainsi que la difficulté, voire l'impossibilité de facto, de fixer à cet égard des objectifs uniformes et définitifs pour l'ensemble des secteurs". Les délégués du ministre ont également fait valoir que "la confidentialité d'un certain nombre d'informations industrielles, la haute technicité des problèmes, et les spécificités sectorielles nécessitent une concertation préalable poussée reposant sur des éléments objectifs (audits) pour atteindre l'objectif d'efficacité poursuivi".

4.2. Le dispositif ainsi mis en place n'est cependant pas à l'abri de la critique, dès lors que, quant à son principe même, le recours qui est fait à l'approche contractuelle comme élément du régime de réduction ou d'exonération fiscale en projet expose la Région wallonne à la difficulté d'établir le caractère objectif et raisonnable des différences de traitement qui résulteront nécessairement de ce régime.

En effet, les organismes appelés à négocier et à conclure avec la Région wallonne les conventions environnementales et conventions de prestations d'intérêt général envisagées ne pourraient le faire que dans les limites du mandat donné par leurs membres et dans le respect des intérêts des entreprises qu'ils représentent.

Ceci introduit inévitablement dans le régime fiscal en projet des éléments d'appréciation subjective de nature à rendre plus difficile la justification des différences de traitement qu'implique la mise en oeuvre de ce régime.

Il est vrai que la Région wallonne est partie aux conventions précitées, ce qui peut conduire à diminuer le risque de subjectivité. Toutefois, la conclusion de conventions implique l'accord formel des organismes représentant les milieux concernés, ce qui leur permet d'en infléchir le contenu d'une manière beaucoup plus décisive que s'ils étaient simplement consultés sur une mesure laissée au pouvoir de décision des autorités régionales.

Il est vrai aussi que, comme le relève le commentaire de l'article 33 que donne l'exposé des motifs, les conventions environnementales et conventions de prestations d'intérêt général envisagées seraient conclues, conformément aux articles D.82 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement, avec des organismes représentatifs d'entreprises, et non pas directement avec des redevables en particulier. Cependant, il ne peut être perdu de vue qu'un organisme ne peut conclure de telles conventions qu'à la condition d'y être mandaté par tout ou partie de ses membres ⁽¹¹⁾, ce dont il résulte que les actes posés par l'organisme le sont au nom et pour le compte de ceux-ci ⁽¹²⁾.

Pour tenter encore de justifier le dispositif en projet, le commentaire de l'article 33 que donne l'exposé des motifs, ainsi que la note communiquée par les délégués du ministre, font état de dispositions existantes, figurant à l'article 419 de la loi-programme du 27 décembre 2004, qui prévoient un taux d'impôt réduit pour des entreprises "avec accord ou permis environnemental". Ce régime et le dispositif en projet ne sont toutefois pas comparables. En effet, l'article 419 de la loi-programme du 27 décembre 2004 se limite à attacher des effets fiscaux à des instruments - notamment des "accords environnementaux" - préexistants, auxquels il ne fait rien d'autre que renvoyer, sans avoir à en organiser lui-même le mécanisme. Autre chose est de prendre des dispositions ayant pour objet d'organiser, comme le fait l'avant-projet à l'examen, un mécanisme contractuel directement et spécialement destiné aux besoins propres d'un régime de réduction ou d'exonération fiscale.

⁽¹¹⁾ Voir l'article D.83, 3°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽¹²⁾ Voir sur ce point l'avis 31.079/4 de la section de législation du Conseil d'État donné le 6 juin 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 20 décembre 2001 relatif aux conventions environnementales (Doc. Parl. wall., 2001-2002, n° 264/1, pp. 9 et 10).

En conclusion, tel qu'il est conçu, le régime envisagé n'est pas compatible avec le principe d'égalité inscrit aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Ceci étant, le même principe requiert qu'il soit tenu compte des spécificités des secteurs ou des contribuables concernés, notamment de la hauteur des efforts de prévention qu'ils fournissent ou des services de traitement qu'ils rendent. Ceci rencontre l'un des principaux objectifs poursuivis par le régime envisagé par les articles 31 à 33 de l'avant-projet, lequel vise aussi à prendre en considération notamment la technicité de la matière.

Afin d'éviter toute atteinte au principe d'égalité par le recours à un mécanisme conventionnel tout en permettant que, conformément aux exigences déduites du même principe et aux objectifs poursuivis, ces situations spécifiques soient intégrées au régime fiscal envisagé, il pourrait être admis qu'une habilitation soit conférée au Gouvernement d'instaurer par la voie réglementaire les dispositions fiscales spécifiques tenant compte de la hauteur des efforts de prévention fournis par certains opérateurs ou certains secteurs d'activité ou des services de traitement qu'ils rendent, sous la réserve, compte tenu du principe de légalité inscrit aux articles 170, § 2, et 172 de la Constitution, de la nécessité de prévoir la soumission au Parlement, à bref délai, des arrêtés pris en vertu de cette habilitation en vue de leur confirmation, ainsi que le prévoit au demeurant l'article 33, § 1^{er}, à l'égard des conventions environnementales et des conventions de prestation de services d'intérêt général envisagées par les articles 31 et 32 de l'avant-projet.

Il va de soi que ce procédé unilatéral, conforme au principe d'égalité et à la nature même d'un régime fiscal, n'interdirait pas au Gouvernement de procéder aux consultations utiles avec les opérateurs concernés et leurs organismes représentatifs.

L'avant-projet sera donc revu sur ce point.

Partant, en l'état, le régime en projet ne sera pas examiné plus avant.

.../...

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Du 2° au 10°, et au 16°, le texte à l'examen ne fait rien d'autre que renvoyer à des définitions figurant à l'article 2 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, tel qu'il serait modifié, en ce qui concerne la définition des mots "prévention" et "réutilisation", par le décret dont l'avant-projet est examiné ce jour dans l'avis 41.095/4 précité.

Il serait plus simple de rédiger le texte en ce sens que, pour l'application du décret ici examiné, les termes visés ont la même définition que celle qui est la leur pour l'application du décret précité du 27 juin 1996. Ceci permettrait, au demeurant, d'éviter certaines ambiguïtés, comme par exemple celle qui entache la définition du mot "recyclage" que donne le 8° en projet : telle qu'elle est formulée, cette définition pourrait, en effet, laisser entendre que le mot "recyclage" désigne toute opération de valorisation.

Pour le surplus, en ce qui concerne la définition des mots "prévention" et "réutilisation", il est renvoyé aux observations faites au sujet de l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret examiné ce jours dans l'avis 41.095/4 précité.

Article 6

1. La disposition à l'examen, qui établit un régime de réduction du montant, et même, dans certains cas, d'exonération, de la taxe normalement due sur l'élimination des déchets en centre d'enfouissement technique, est de celles pour lesquelles il incombe tout particulièrement au législateur de s'assurer que les différences de traitement qu'elle implique ne sont pas source de discrimination.

Il est, sur ce point, renvoyé à l'observation générale n° 1.

En outre, l'attention est spécialement attirée sur ce qui suit :

a) Alors que, pour déterminer le montant de la taxe, l'article 5 opère une distinction selon que les déchets dont il s'agit sont ou ne sont pas dangereux, l'article 6 ne prend pas cette circonstance en considération.

Or, pour tenir compte à suffisance, conformément au principe du pollueur-payeur, de l'importance des nuisances contre lesquelles les auteurs du texte s'efforcent de lutter, n'y a-t-il pas également lieu d'avoir égard, dans le régime particulier que fixe l'article 6, à l'importance particulière des risques que les déchets dangereux suscitent ou sont susceptibles de causer ?

b) Parmi les déchets pour lesquels la disposition à l'examen prévoit une réduction du montant de la taxe, voire une exonération de celle-ci, il en est dont la mise en centre d'enfouissement technique est en principe interdite ⁽¹³⁾.

Sur ce point, le texte est, pour le moins, difficilement justifiable au regard du principe d'égalité.

c) Outre ce qui vient d'être dit, il est permis de se demander si le régime d'exonération pure et simple de la taxe que prévoit le paragraphe 3 est admissible au regard du principe d'égalité, compte tenu des objectifs poursuivis par l'avant-projet ⁽¹⁴⁾ et du principe, qui l'inspire, du pollueur-payeur.

⁽¹³⁾ Ainsi en va-t-il, pour ne prendre que deux exemples tirés de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets :

- des déchets contenant de l'amiante libre visés à l'article 2, § 1^{er}, l), de cet arrêté, dont la mise en centre d'enfouissement technique est d'ores et déjà en principe interdite;
- des boues de station d'épuration visées à l'article 2, § 4, f), du même arrêté, dont la mise en centre d'enfouissement technique est en principe interdite à partir du 1^{er} janvier 2007.

⁽¹⁴⁾ L'attention est spécialement attirée sur le fait que ce régime d'exonération concerne des déchets mis en décharge, mode de gestion des déchets pour lequel, comme indiqué plus haut, dans la logique de la "politique hiérarchisée" dont il fait état, l'exposé des motifs déclare prôner une "politique volontaire d'abandon".

2. Au 4° et au 10° du paragraphe 1^{er}, il convient de préciser ce que sont exactement les "terres admissibles" que vise le texte.

En outre, dans les mêmes dispositions, n'y a-t-il pas lieu, lorsque le texte fait état des centres d'enfouissement technique de classe 3, de viser aussi les centres d'enfouissement technique de classe 5.3 ?

3. Les 5° et 6° du paragraphe 1^{er} demandent à être fondamentalement revus pour tenir compte des observations suivantes :

a) Le 5° fait référence à des procédures - en l'occurrence une procédure d'approbation d'opérations d'assainissement de sols et une procédure prévoyant l'avis de l'Office wallon des déchets - qui, hormis quelques hypothèses particulières ⁽¹⁵⁾, ne sont pas, en l'état du droit, en vigueur ⁽¹⁶⁾ ou ne le seront plus après l'adoption de l'avant-projet de décret ⁽¹⁷⁾.

C'est là une lacune qu'il conviendrait de combler.

En outre, il résulte des explications des délégués du ministre que, dans le texte en projet, il faut remplacer "8°" par "10°".

b) Au 6°, il convient de préciser ce que sont exactement les "centres d'assainissement de sols" que vise le texte.

⁽¹⁵⁾ Voir ainsi l'article 681*bis*/67 du règlement général pour la protection du travail.

⁽¹⁶⁾ La Région wallonne a adopté un décret relatif à l'assainissement des sols pollués (voir les dispositions contenues à l'article 26 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter), mais la majorité des dispositions de ce décret ne sont, à ce jour, pas entrées en vigueur (voir l'article 31 du décret du 1^{er} avril 2004).

⁽¹⁷⁾ Il va de soi que l'on ne peut tenir compte ici du système mis en place par l'article 7, § 3, du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, dès lors que l'avant-projet de décret abroge cette disposition.

c) Selon le commentaire de l'article 6 que donne l'exposé des motifs,

"S'agissant des déchets provenant d'opérations d'assainissement de sols pollués, le projet établit deux taux réduits spécifiques, selon que le déchet qui en est issu est contaminé ou non (le cas échéant, après une opération de décontamination)."

La section de législation n'aperçoit pas en quoi le dispositif reflète cette intention, qui, pourtant, s'inscrit dans la perspective du principe du pollueur-payeur.

Article 7

Le texte à l'examen vise uniquement l'hypothèse où l'incinération de déchets est couverte par un "permis d'environnement".

N'y a-t-il pas des cas où l'exploitation d'une installation d'incinération de déchets se fait sous le couvert d'un permis d'exploiter délivré en vertu du règlement général pour la protection du travail ?

Si oui, le texte sera revu en conséquence.

Articles 10 et 11

1. Pour éviter toute confusion dans l'emploi du mot "valorisation" et dans un souci de cohérence avec la terminologie utilisée dans la définition que l'article 1^{er}, 11°, donne du mot "incinération" ⁽¹⁸⁾, mieux vaut remplacer l'expression "valorisation d'énergie" par les termes "récupération de chaleur".

2. En ce qui concerne l'article 10, alinéa 3, il est, mutatis mutandis, renvoyé à l'observation n° 3 faite au sujet de l'article 6.

⁽¹⁸⁾ Définition qui, elle-même, trouve son origine dans l'article 3, 4), de la directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets.

Article 12

La disposition à l'examen exonère de taxe l'incinération des déchets hospitaliers.

Le commentaire de cette disposition que donne l'exposé des motifs justifie ladite exonération "par la hauteur des montants déjà consentis pour le traitement de ce type de déchets, et la volonté de ne pas alourdir encore les coûts liés aux soins de santé".

Il est permis de se demander s'il est ainsi suffisamment tenu compte du principe, qui inspire l'avant-projet, du pollueur-payeur. À tout le moins, la question se pose de savoir si, en tenant compte de ce principe, les considérations invoquées suffisent à justifier au regard du principe d'égalité l'exonération fiscale pure et simple dont il est envisagé de faire bénéficier le secteur particulier de l'incinération des déchets hospitaliers.

Chapitre IV - Taxe sur la co-incinération des déchets

(Articles 13 à 16)

1. Ce chapitre établit une taxe sur la co-incinération des déchets.

Selon l'article 15,

"La base de la taxe est le nombre de tonnes de déchets dangereux utilisées comme combustible à la co-incinération."

Le texte n'envisage ainsi que l'hypothèse visée au littera a) de la définition de la co-incinération que donne l'article 1^{er}, 12^o ⁽¹⁹⁾, et non pas celle visée au littera b) de la même définition.

Ce faisant, il s'expose à critique au regard du principe d'égalité.

⁽¹⁹⁾ Définition qui, elle-même, trouve son origine dans l'article 3, 5), de la directive précitée 2000/76/CE.

Il y aurait donc lieu, comme en ont du reste convenu les délégués du ministre, de revoir l'avant-projet en conséquence.

2. En ce qui concerne l'article 13, il est, mutatis mutandis, renvoyé à l'observation faite au sujet de l'article 7.

3. La question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu de prévoir une disposition analogue à celle qu'envisage l'article 10, alinéa 3, ceci sous réserve de l'observation faite au sujet de cette disposition.

Articles 20 et 21

1. Sous réserve des suites qui seront données à l'observation n° 1, c), faite au sujet de l'article 6 ainsi qu'à l'observation faite au sujet de l'article 12, la rédaction des dispositions à l'examen gagnerait à être revue pour envisager plus clairement les hypothèses où des déchets gérés selon un mode de gestion qui, en principe, donne lieu à une taxe prévue par le décret en projet, sont cependant exonérés de cette taxe.

2. Les dispositions figurant à l'article 20, alinéa 2, ainsi qu'à l'article 21, § 2, alinéa 2, première phrase, font double emploi, pour les hypothèses particulières qu'elles visent, avec la règle qu'exprime, de manière plus générale, l'article 50.

Pour éviter toute équivoque, il est préférable que le législateur se limite à la règle générale prévue par l'article 50, ceci sous la réserve de l'observation faite au sujet de cette disposition.

Article 27

1. La notion de "déchets ménagers mélangés", qu'utilise le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, gagnerait à être définie.

2. Il importe, pour assurer le respect du principe d'égalité, que les critères permettant de calculer le nombre d'habitants - ou d'"équivalents-habitants" - des communes, soient fixés en faisant référence à des données objectives applicables de la même manière dans toutes les communes, et non pas de données aléatoires ou variables selon les communes.

Il est, à cet égard, permis de se demander si cette condition est bien remplie en ce qui concerne les données visées au 2° et au 4° du paragraphe 2.

S'agissant des données visées au 3° du paragraphe 2, deux observations doivent être faites :

a) d'une part, il conviendrait de s'assurer que ces données existent effectivement;

b) d'autre part, il y a lieu de ne pas perdre de vue la situation particulière des établissements d'hébergement touristique situés dans la région de langue allemande : il est rappelé en effet que, dans cette région, c'est la Communauté germanophone qui est compétente en matière de tourisme, et la Région wallonne ne peut attribuer unilatéralement une mission déterminée à un service ou un organisme relevant de ce niveau de pouvoir.

Le paragraphe 2 sera revu en conséquence.

Article 47

La section de législation n'aperçoit pas quelle est la portée de la distinction que fait le texte entre les "missions générales" et les "missions spécifiques" auxquelles sont affectées les recettes du fonds budgétaire envisagé.

.../...

Par ailleurs, certaines des missions visées par le texte sont présentées en des termes qui manquent de précision. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, de "l'assainissement de terrains pollués", visé au paragraphe 2, 8°, et de "l'assainissement de terrains industriels pollués", visé au paragraphe 3, 2°.

Enfin, au paragraphe 2, 12°, si, comme on peut le supposer, les auteurs de l'avant-projet entendent faire état de l'intervention dans l'indemnisation des dommages visés à l'article 44 du décret précité du 27 juin 1996, le mot "exceptionnels" doit être omis.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 50

Telle qu'elle est rédigée, la disposition à l'examen semble impliquer qu'une demande devrait être introduite, voire même qu'une décision expresse devrait être prise à la suite d'une telle demande, pour pouvoir bénéficier d'une exemption ou une réduction d'une taxe visée par l'avant-projet.

Or, aucune autre disposition de l'avant-projet n'est rédigée en ce sens, et, comme l'ont confirmé les délégués du ministre, telle n'est pas non plus l'intention des auteurs du texte.

Pour éviter toute ambiguïté, mieux vaudrait formuler le texte en ce sens que la charge de la preuve de la réunion des conditions d'une exemption ou d'une réduction de taxe incombe à celui qui se prévaut de cette exemption ou de cette réduction ⁽²⁰⁾.

Article 52

Il est permis de se demander si l'obligation, que prévoit l'alinéa 2, d'envoyer ou de remettre la déclaration chaque trimestre, est bien pertinente en ce qui concerne la

⁽²⁰⁾ Contrairement à ce que prévoit la disposition à l'examen, il convient d'éviter d'employer le mot "redevable", qui est impropre dans l'hypothèse d'une exemption de taxe.

taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers, dès lors que, comme le fait apparaître l'article 27, cette taxe frappe une situation qui est fonction de données calculées sur une base annuelle.

Le texte sera revu en conséquence.

Observation finale

L'arsenal législatif de la Région wallonne doit être passé en revue afin d'y apporter les adaptations résultant du décret en projet.

Ainsi par exemple, dans le décret précité du 27 juin 1996, il convient de modifier l'article 38, 1°, l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 47, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN