

Numéro du rôle : 781
Arrêt n° 61/95 du 12 juillet 1995

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 4 du décret de la Région flamande du 20 avril 1994 modifiant le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, introduit par l'a.s.b.l. Union professionnelle des entreprises d'élimination de déchets.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 1994 et parvenue au greffe le 27 octobre 1994, un recours en annulation de l'article 4 du décret de la Région flamande du 20 avril 1994 modifiant le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, publié au *Moniteur belge* du 29 avril 1994, dans la mesure où cette disposition modifie les articles 15, §§ 1er et 2, et 43, §§ 1er et 2, du décret cité en dernier lieu, a été introduit par l'a.s.b.l. Union professionnelle des entreprises d'élimination de déchets, ayant son siège social à 1170 Bruxelles, chaussée de La Hulpe 164.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 27 octobre 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 novembre 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 novembre 1994.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 29 décembre 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 7 février 1995.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 7 mars 1995.

Par ordonnance du 4 avril 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 26 octobre 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 23 mai 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 juin 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 23 mai 1995.

A l'audience publique du 15 juin 1995 :

- ont comparu :

. Me M. Van Passel et Me J. Cuypers, avocats du barreau d'Anvers, pour la partie requérante;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

L'article 4 du décret du 20 avril 1994 modifiant le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets remplace dans ce dernier décret l'article 15 par un nouvel article dont les paragraphes 1er et 2 disposent :

« § 1er. Toute commune, en collaboration ou non avec d'autres communes, veille à ce que les ordures ménagères soient collectées à intervalles réguliers ou ramassées d'une autre manière.

§ 2. Sans préjudice des dispositions du présent décret, la collecte et le ramassage des ordures ménagères sont réglés par règlement communal. »

Le même article remplace dans ce décret l'article 43 par un nouvel article dont les paragraphes 1er et 2 disposent :

« § 1er. Lorsque cela est nécessaire pour l'exécution du plan des déchets, du plan d'action en matière d'environnement ou du plan d'exécution sectoriel en vigueur et (que) l'initiative privée se révèle insuffisante pour réaliser les objectifs de la politique des déchets tels que visés à l'article 5 du présent décret et par défaut d'une initiative de la part du 'Vlaamse Milieuholding', l'OVAM peut créer, reprendre et exploiter des établissements pour l'élimination ou la valorisation des déchets et participer dans les entreprises dont les activités contribuent à la réalisation des objectifs précités.

§ 2. A la demande de la (lire : du) 'Vlaamse Milieuholding' ou de l'une de ses filiales, l'OVAM peut collaborer ou participer aux initiatives de la (lire : du) Vlaamse Milieuholding telles que visées au § 1er. »

IV. En droit

- A -

Quant à la recevabilité

Requête

A.1. La requérante justifie de l'intérêt et de la qualité requis pour introduire le recours. L'objet social de l'union professionnelle est distinct de l'intérêt général et n'est pas limité aux intérêts individuels de ses membres. La requérante a intérêt à introduire un recours parce que les dispositions attaquées lèsent non seulement les intérêts de ses membres mais également ceux de l'union professionnelle elle-même.

En outre, le recours a été introduit dans le délai prescrit par la loi.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2. Une personne physique ou morale doit justifier d'un intérêt à introduire un recours en annulation. Ne justifie de l'intérêt requis que celui qui pourrait être affecté directement et défavorablement dans sa situation juridique. En particulier, s'agissant des associations sans but lucratif, il est notamment requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres et que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social.

Selon les statuts de la partie requérante, l'objet social de celle-ci n'est rien d'autre que l'intérêt général et les intérêts individuels de ses membres. On n'aperçoit en aucune manière comment cet objet social, qui est décrit comme « la représentation de ses membres dans toute concertation ou négociation qu'elle entretiendra avec les pouvoirs publics, la presse ou des partenaires industriels », la promotion de « la recherche des meilleures solutions possibles en regard de la protection de l'environnement », ou l'aide pour « mieux faire comprendre les aspects contemporains et futurs de la problématique d'élimination des déchets et la place de cette problématique dans la vie et l'environnement de l'homme », pourrait être affecté - *a fortiori* défavorablement - par les dispositions décrétales attaquées.

Le recours est dès lors irrecevable par défaut d'intérêt.

Mémoire en réponse

A.3. La requérante justifie bien de l'intérêt requis pour l'introduction du recours. L'objet social de la requérante est distinct de l'intérêt général et n'est pas limité aux intérêts individuels de ses membres.

La requérante défend notamment les intérêts de ses membres vis-à-vis de l'extérieur, lorsque ses membres, pris séparément, ne peuvent ou peuvent insuffisamment faire valoir leurs droits ou lorsque les pouvoirs publics acceptent comme interlocuteur la requérante mais non ses membres distincts.

Cela ressort de la manière dont la requérante est organisée. Elle ne compte pas seulement des sections régionales mais également des groupes de travail thématiques qui nouent des contacts avec les pouvoirs publics en vue de défendre les entreprises privées actives dans le domaine de la protection de l'environnement.

Un code de bonne conduite a été établi pour les membres affiliés, qui tient compte de l'intérêt général mais qui est également l'expression de l'intérêt collectif du secteur privé, lequel ne coïncide nullement avec l'intérêt général.

La requérante peut donc bien faire valoir un intérêt particulier, de sorte que son recours est recevable.

Quant au fond

Requête

A.4.1. Les dispositions attaquées violent le principe d'égalité et de non-discrimination inscrit dans les articles 10 et 11 de la Constitution. La partie requérante n'est pas traitée de la même manière que les communes, d'une part, et que le « Vlaamse Milieuholding » et ses filiales, d'autre part.

A.4.2. Le premier moyen est dirigé contre l'article 15, §§ 1er et 2, modifié, du décret du 2 juillet 1981. En vertu de cet article, la commune se voit imposer l'obligation de réglementer et d'assurer le ramassage et la collecte des ordures ménagères et assimilées, de sorte que les entreprises privées ne pourront plus du tout être actives dans ce domaine. Dès lors que les communes sont désormais obligées d'assurer elles-mêmes, et dans cette mesure, le ramassage et la collecte, une part importante des déchets non ménagers est soustraite au marché libre.

A.4.3. Le second moyen est dirigé contre l'article 4 du décret du 20 avril 1994 et est formulé comme suit :

« S'agissant du partenariat avec l'OVAM, en exécution du plan relatif aux déchets, du plan relatif à la politique d'environnement ou du plan d'exécution sectoriel en vigueur, il existe une inégalité entre les candidats à ce partenariat.

Les possibilités suivantes peuvent se présenter :

1. Initiative privée suffisante et initiative suffisante de la part du 'Vlaamse Milieuholding'.
 - Il n'y a pas de partenariat possible avec le secteur privé.
 - Un partenariat avec le 'Vlaamse Milieuholding' est néanmoins possible à sa demande, en vertu de l'article 43, § 2.

Il y a là violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

2. Initiative privée suffisante et initiative insuffisante de la part du 'Vlaamse Milieuholding'.
 - Pas de partenariat entre le secteur privé et l'OVAM (article 43, § 1er).
 - A la demande du 'Vlaamse Milieuholding', partenariat possible avec celui-ci.

Il peut, dans ce cas, y avoir une initiative insuffisante de la part du 'Vlaamse Milieuholding', par exemple par le biais de ses filiales Vlar ou Indaver, ce qui ne permet plus de partenariat entre les entreprises privées et l'OVAM.

L'existence du Vlar en soi ou d'un programme du Vlar dans le cadre de son objet social, même si celui-ci est insuffisant, suffit pour affirmer, dans le chef du 'Vlaamse milieuholding', qu'il y a une initiative et qu'un partenariat avec le secteur privé est donc impossible.

Il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

3. Initiative privée insuffisante et initiative suffisante de la part du 'Vlaamse milieuholding'.
 - Pas de partenariat possible entre le secteur privé et l'OVAM.
 - Toutefois, il peut y avoir un partenariat avec le 'Vlaamse Milieuholding', à la demande de celui-ci.

On pourrait affirmer en l'occurrence que l'inégalité se justifie parce que le secteur privé n'a pas pris lui-même d'initiative suffisante.

4. Initiative privée insuffisante et initiative insuffisante de la part du 'Vlaamse Milieuholding'.

- Pas de partenariat possible avec le secteur privé, puisqu'il existe une initiative, fût-elle insuffisante, du 'Vlaamse Milieuholding'.

- En vertu de l'article 43, § 2, une collaboration et une participation sont possibles avec le 'Milieuholding'.

Il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

5. Initiative privée insuffisante et pas d'initiative de la part du 'Milieuholding'.

- Dans ce cas seulement, un partenariat est possible entre les entreprises privées et l'OVAM ».

Mémoire du Gouvernement flamand

A.5.1. La partie requérante donne au nouvel article 15, §§ 1er et 2, du décret du 2 juillet 1981 une portée qu'il n'a pas. La règle, contenue à l'article 15, § 1er, de ce décret, selon laquelle les communes veillent à ce que les ordures ménagères soient régulièrement ramassées ou collectées, n'implique nullement que les communes doivent exécuter effectivement elles-mêmes ou en collaboration entre elles ce ramassage ou cette collecte, de sorte qu'elles ou leurs intercommunales ne pourraient plus confier cette tâche à des entreprises privées. L'unique conséquence juridique de la disposition attaquée est que les communes sont responsables du ramassage ou de la collecte des ordures ménagères, sans égard au fait qu'elles assurent elles-mêmes cette tâche ou la confient à une entreprise privée de ramassage des déchets. Le nouvel article 15, § 2, du décret du 2 juillet 1981 vise exclusivement à confier aux communes le soin de régler les modalités du ramassage et de la collecte des ordures ménagères.

Qu'il faille inclure dans les ordures ménagères les déchets qui y sont assimilés par le Gouvernement flamand n'est, compte tenu de ce qui précède, pas pertinent ici.

Quand bien même la disposition attaquée aurait la portée que lui confère la partie requérante, il n'existerait aucune discrimination. En effet, rien n'empêche les pouvoirs publics de confier un service public, au sens fonctionnel, à un service public au sens organique. La partie requérante compare des situations non comparables.

A.5.2. La Société publique des déchets pour la Région flamande (OVAM) est une institution décentralisée par services de la Région flamande dont le législateur décretaal détermine la compétence, y compris la prise de participations en capital, et règle le contrôle. En aucun cas, l'OVAM n'est obligée de prendre des parts dans des entreprises privées. Le grief de la partie requérante concerne une simple question d'opportunité, de sorte qu'il n'est pas recevable.

Pour autant que le grief soit recevable, il n'est pas fondé, tout d'abord parce qu'il compare des situations non comparables. Le « Vlaamse Milieuholding » est en effet une entreprise publique qui ne peut être comparée à une entreprise privée en ce qui concerne une mesure qui se rapporte au traitement des déchets. Lorsque les pouvoirs publics créent des établissements publics et/ou chargent ceux-ci de tâches d'intérêt général en vue de l'exécution de leur politique, ils traitent *ipso facto* ces établissements d'une autre manière que les entreprises privées.

Pour le reste, le grief manque partiellement en fait et n'est pas fondé.

L'OVAM ne peut intervenir que lorsque l'initiative privée est défailante, car sinon, compte tenu du principe de subsidiarité retenu, une intervention des pouvoirs publics ne serait pas nécessaire. Lorsque, dans un tel cas, le « Vlaamse Milieuholding » intervient, il ne serait pas justifié de permettre à l'OVAM de faire la même chose et de contrer l'initiative du « Vlaamse Milieuholding ». L'OVAM peut par contre collaborer à l'initiative du « Vlaamse Milieuholding » parce qu'il n'existe alors aucun danger de contradiction. Lorsque l'OVAM reste à l'écart, le

« Vlaamse Milieuholding » peut encore toujours prendre des parts dans le secteur privé. Toujours dans l'hypothèse d'une initiative privée insuffisante, mais en cas cette fois d'absence d'initiative du « Vlaamse Milieuholding », l'article 43, § 1er, indique clairement que l'OVAM peut intervenir en collaborant ou non avec des entreprises privées ou en prenant ou non des participations dans celles-ci.

Il s'ensuit que les hypothèses décrites par la partie requérante dans sa requête ne correspondent pas à la réalité. Il n'y a que trois (combinaisons d') hypothèses possibles : initiative privée suffisante ou insuffisante, avec dans ce dernier cas une distinction selon que le « Vlaamse Milieuholding » prenne ou non une initiative. Mais, dans le cas également où l'OVAM reste à l'écart, il est en toute hypothèse possible à une institution publique de prendre part à des entreprises privées dont les activités contribuent à la réalisation de la politique des déchets. Le grief manque dès lors au moins partiellement en fait.

Le grief est également non fondé parce que l'on ne peut apercevoir comment le principe d'égalité empêcherait le législateur décréteur de limiter la liberté d'action d'une institution publique qui dépend de lui-même.

Mémoire en réponse

A.6.1. Le nouvel article 15, § 1er, du décret du 2 juillet 1981 ne vise pas seulement le ramassage, mais également la collecte des déchets, ce qui est plus large. En outre, les déchets assimilés aux déchets ménagers, qui constituent une catégorie fort large, sont également placés sous la responsabilité des communes et soustraits au marché libre. Pour cette dernière catégorie de déchets, les entreprises perdent leur liberté d'action et doivent intervenir en sous-traitance de la commune ou d'une association de communes.

Il n'y a aucune raison d'attribuer à un service public la collecte et le ramassage des déchets dans l'intérêt général; seuls un ramassage et une collecte efficaces sont de l'intérêt général. Il existe dès lors une inégalité manifeste avec les entreprises privées.

A.6.2. Les possibilités de participation de l'OVAM sont fortement limitées par le nouvel article 43, §§ 1er et 2, du décret du 2 juillet 1981, ceci en contradiction avec l'objectif de ces dispositions. Le secteur privé se trouve ainsi discriminé par rapport au « Vlaamse Milieuholding » et à ses filiales. L'OVAM n'est pas libre de choisir quand ou avec qui elle peut collaborer, même s'il y va de l'intérêt général ou en vue de la réalisation de politiques planifiées. Voilà qui est contraire à ce qui est déclaré dans l'exposé des motifs.

Lorsqu'existe une initiative du « Vlaamse Milieuholding », tout partenariat de l'OVAM avec le secteur privé est impossible, même si l'initiative prise par le biais du « Vlaamse Milieuholding » est insuffisante. Ceci est totalement contraire au principe d'égalité, étant donné que les possibilités de partenariat des entreprises privées sont rendues totalement dépendantes d'une initiative du « Vlaamse Milieuholding », sans que l'intérêt, l'utilité ou la valeur de cette initiative puisse être contrôlé.

En outre, le « Vlaamse Milieuholding » peut toujours collaborer avec l'OVAM, faisant naître une inégalité fondamentale au préjudice des entreprises privées qui ne peuvent participer que lorsqu'il n'y a pas d'initiative de la part du « Vlaamse Milieuholding ». La circonstance que le « Vlaamse Milieuholding » soit une entreprise publique et soit chargé de tâches d'intérêt général n'exclut pas que la distinction qui est faite entre le « Vlaamse Milieuholding » et les entreprises privées concernant les possibilités de partenariat puisse être discriminatoire. C'est bien le cas en l'espèce. En effet, le critère de distinction utilisé ne repose pas sur une justification objective et raisonnable, compte tenu du but et des effets de la réglementation.

La possibilité pour le « Vlaamse Milieuholding » de collaborer toujours avec l'OVAM ne repose pas sur des motifs raisonnablement justifiés. Il existe une inégalité non fondée entre les entreprises privées et le « Vlaamse Milieuholding » en ce qui concerne les possibilités de partenariat avec l'OVAM.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.2. L'objet social de l'a.s.b.l. Union professionnelle des entreprises d'élimination de déchets est défini comme suit à l'article 3 de ses statuts :

« a) la représentation de ses membres dans toute concertation ou négociation qu'elle entretiendra avec les pouvoirs publics, la presse ou des partenaires industriels;

b) de promouvoir la recherche des meilleures solutions possibles en regard de la protection de l'environnement, en concertation avec les autorités publiques compétentes et la population;

c) d'aider à mieux faire comprendre les aspects contemporains et futurs de la problématique d'élimination des déchets et la place de cette problématique dans la vie et l'environnement de l'homme.

Les missions de l'U.P.E.E.D. seront essentiellement axées sur :

la recherche et le maintien d'un dialogue constructif avec la population et les autorités publiques compétentes en matière de gestion des déchets;

l'information objective et la sensibilisation de l'opinion à la problématique d'élimination des déchets;

l'étude des réglementations nouvelles et programmes de planification stratégique;

le souci d'intégration des directives européennes en matière de protection de l'environnement dans les décrets et règlements;

l'établissement d'un code d'accès à la profession;

l'établissement d'un code professionnel déontologique et de bonne conduite;

la recherche et le maintien d'un dialogue avec les fédérations ou unions professionnelles existantes tant au niveau européen que national et régional;

la constitution d'une plate-forme de rencontre, d'information et de réflexion entre les sociétés membres;

la réalisation de toute mission d'études en relation avec le secteur des déchets. »

B.3. Il apparaît de l'objectif décrit par l'association sans but lucratif requérante que cette association veille non seulement aux intérêts de ses membres mais aussi sur ceux de l'ensemble des entreprises actives dans le secteur de l'élimination et du traitement des déchets. Elle a dès lors un intérêt à attaquer les dispositions qui sont susceptibles d'affecter défavorablement de telles entreprises.

B.4. Le recours de l'a.s.b.l. Union professionnelle des entreprises d'élimination de déchets est recevable.

Quant au fond

Quant au premier moyen

B.5. L'article 15, §§ 1er et 2, du décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, remplacé par l'article 4 du décret du 20 avril 1994, dispose :

« § 1er. Toute commune, en collaboration ou non avec d'autres communes, veille à ce que les ordures ménagères soient collectées à intervalles réguliers ou ramassées d'une autre manière.

§ 2. Sans préjudice des dispositions du présent décret, la collecte et le ramassage des ordures ménagères sont réglés par règlement communal. »

La partie requérante soutient que ces dispositions ont pour effet que les entreprises actives dans le secteur de l'élimination des déchets sont discriminées par rapport aux communes.

Indépendamment de la question de savoir si les communes sont, en ce qui concerne le ramassage ou la collecte de déchets, qui constituent des tâches d'intérêt général, suffisamment comparables aux entreprises privées actives dans le même domaine, la Cour constate que l'article 15, §§ 1er et 2, du décret du 2 juillet 1981, remplacé par les dispositions attaquées, n'impose nullement aux communes l'obligation de procéder elles-mêmes au ramassage ou à la collecte des déchets ménagers ou des déchets y assimilés. La seule portée de ces dispositions est de rendre les communes responsables de ce ramassage ou de cette collecte et de les charger d'en réglementer les modalités. Elles n'empêchent pas que l'exécution concrète du ramassage ou de la collecte soit confiée à des entreprises privées. Le moyen repose sur une lecture erronée des dispositions attaquées.

B.6. En tant que le moyen serait dirigé contre la possibilité pour le Gouvernement flamand d'assimiler certains déchets à des ordures ménagères, il y a lieu d'observer que le Gouvernement flamand ne puise pas cette compétence dans les dispositions attaquées, mais dans l'article 3, § 2, 1^o, du décret du 2 juillet 1981, remplacé par l'article 4 du décret du 20 avril 1994.

B.7. Il résulte de ce qui précède que le premier moyen ne peut être accueilli.

Quant au second moyen

B.8.1. L'article 43, §§ 1er et 2, du décret du 2 juillet 1981, remplacé par l'article 4 du décret du 20 avril 1994, dispose :

« § 1er. Lorsque cela est nécessaire pour l'exécution du plan des déchets, du plan d'action en matière d'environnement ou du plan d'exécution sectoriel en vigueur et (que) l'initiative privée se révèle insuffisante pour réaliser les objectifs de la politique des déchets tels que visés à l'article 5 du présent décret et par défaut d'une initiative de la part du 'Vlaamse Milieuholding', l'OVAM peut créer, reprendre et exploiter des établissements pour l'élimination ou la valorisation des déchets et participer dans les entreprises dont les activités contribuent à la réalisation des objectifs précités.

§ 2. A la demande de la (lire : du) 'Vlaamse Milieuholding' ou de l'une de ses filiales, l'OVAM peut collaborer ou participer aux initiatives de la (lire : du) 'Vlaamse Milieuholding' telles que visées au § 1er. »

La partie requérante allègue que ces dispositions, qui règlent les possibilités de participation de l'OVAM, instaurent une discrimination entre le « Vlaamse milieuholding », d'une part, et « l'initiative privée », d'autre part.

B.8.2. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'article 43 attaqué n'exclut dans aucune hypothèse que l'OVAM, quand elle peut prendre une initiative, fasse participer des entreprises privées à ses activités.

Outre que le moyen semble procéder d'une lecture erronée de la disposition, l'exposé qui en est fait ne permet pas de comprendre par rapport à qui et en quoi la partie requérante serait discriminée dans les hypothèses formulées.

B.9. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 juillet 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève