

Numéro du rôle : 6385
Arrêt n° 123/2016 du 22 septembre 2016

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 20 à 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale, introduit par l'ASBL « FEGE » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 mars 2016 et parvenue au greffe le 25 mars 2016, l'ASBL « Fédération des Entreprises de Gestion de l'Environnement » (« FEGE »), la SA « Vanheede Environment Group », la SPRLU « M.C.A. », la SA « Suez R&R Belgium », la SA « Van Gansewinkel » et la SA « Shanks Brussels-Brabant », assistées et représentées par Me B. Martens et Me A. Delfosse, avocats au barreau de Bruxelles, ont introduit un recours en annulation des articles 20 à 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 2015, deuxième édition).

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension des mêmes dispositions de l'ordonnance précitée. Par l'arrêt n° 105/2016 du 30 juin 2016, publié au *Moniteur belge* du 5 juillet 2016, la Cour a suspendu l'article 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me J. Vanden Eynde et Me G. Ervyn, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 août 2016, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 septembre 2016.

A l'audience publique du 14 septembre 2016 :

- ont comparu :

. Me B. Martens, qui comparaisait également *loco* Me A. Delfosse, pour les parties requérantes;

. Me B. Van Hyfte, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Vanden Eynde et Me G. Ervyn, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. La première partie requérante, l'ASBL « Fédération des Entreprises de Gestion de l'Environnement », défend les intérêts communs d'entreprises qui collectent, trient, manipulent, recyclent ou traitent des déchets et de centres qui gèrent l'assainissement de sols pollués. Les autres parties requérantes, toutes membres de la première partie requérante, sont des négociants et des collecteurs de déchets qui exercent dans la Région de Bruxelles-Capitale une activité commerciale dans le secteur de la collecte et du traitement de déchets non ménagers. Les parties requérantes font valoir qu'elles pourraient être directement et défavorablement affectées par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale (ci-après : l'ordonnance du 18 décembre 2015), en ce que les dispositions attaquées perturberont le marché, renforceront la discrimination entre les opérateurs privés et publics de traitement des déchets et causeront un préjudice considérable au secteur privé de la collecte et du traitement de déchets non ménagers. Cet intérêt a été confirmé dans l'arrêt n° 105/2016 pour ce qui concerne l'article 22 de l'ordonnance contestée. Les dispositions attaquées présentent toutefois une très grande connexité et il est dès lors impossible de ne pas tenir compte des articles 20 et 21 de l'ordonnance contestée.

A.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que les parties requérantes n'ont un intérêt qu'à l'annulation de l'article 22 de l'ordonnance attaquée. En effet, les parties requérantes critiquent le fait qu'il découlerait de cet article que l'Agence régionale pour la propreté pourrait prendre éventuellement connaissance d'informations commerciales des collecteurs de déchets privés. Elles ne formulent aucune critique contre l'attribution de la mission supplémentaire à l'Agence régionale pour la propreté ou contre l'abrogation de la quantité de déchets exonérée. Les parties requérantes n'auraient donc aucun intérêt à l'annulation des articles 20 et 21 de l'ordonnance attaquée. La Cour l'a confirmé dans le considérant B.3.5 de l'arrêt n° 105/2016, dans le cadre de la demande de suspension.

Quant aux moyens

A.3.1. Les parties requérantes poursuivent l'annulation des articles 20 à 22 de l'ordonnance du 18 décembre 2015. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'Agence régionale pour la propreté, qui est un organe de droit public doté de la personnalité juridique, combinerait une mission de contrôle très poussée avec son rôle d'opérateur économique dans le secteur de la collecte et du traitement de déchets non ménagers. L'Agence régionale pour la propreté et les parties requérantes opèrent toutes commercialement sur ce marché et se trouvent donc dans des circonstances comparables. En effet, l'ordonnance attaquée ne confère nullement des droits exclusifs à l'Agence régionale pour la propreté en ce qui concerne le traitement et la collecte de déchets non ménagers. Les détenteurs de déchets non ménagers peuvent librement choisir l'entreprise à laquelle ils souhaitent faire appel. Le considérant B.9 de l'arrêt n° 105/2016 confirme aussi explicitement qu'en matière de collecte et de traitement des déchets non ménagers, l'Agence régionale pour la propreté et les entreprises privées sont des catégories comparables.

A.3.2. Les dispositions attaquées visent à contrer l'abus existant dans ce secteur. Toutefois, cet objectif n'est pas légitime, étant donné que le nouveau système est contraire aux droits et libertés garantis, parmi lesquels le respect du secret des affaires d'une personne morale. En outre, les parties requérantes estiment que le critère de distinction n'est pas pertinent. Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ni l'ordonnance contestée, ni l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 déterminant les règles de mise en œuvre de l'obligation de tri pour les producteurs ou détenteurs de déchets autres que ménagers n'obligent les producteurs ou détenteurs de déchets autres que ménagers à communiquer de leur propre initiative à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement les justificatifs visés à l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets. Au contraire, il ressort de l'arrêté du 21 juin 2012 qu'ils doivent seulement être en mesure, en cas de contrôle, de fournir la preuve de l'existence d'un tel justificatif. L'ordonnance contestée ne charge pas non plus l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement de réclamer systématiquement de tels justificatifs aux producteurs ou détenteurs de déchets non ménagers et ne prévoit en aucune manière qu'un échange d'informations au sujet de ces justificatifs interviendrait entre l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement et l'Agence régionale pour la

propreté. Les dispositions attaquées permettent seulement de déduire que de tels justificatifs ne sont pas fournis à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement mais bien à l'Agence régionale pour la propreté, de manière à ce que celle-ci puisse procéder à la perception correcte de la redevance forfaitaire.

Le fait de confier une mission de contrôle à l'Agence régionale pour la propreté, dans un secteur où elle remplit elle-même un rôle en tant qu'opérateur économique, favorise les abus au lieu de servir le but poursuivi qui est de les combattre. L'Agence obtient de ce fait des informations concurrentielles et confidentielles qui lui confèrent un avantage concurrentiel certain. La connaissance de ces informations donne à l'Agence la possibilité d'adapter sa politique commerciale afin de concurrencer de manière plus efficace d'autres négociants ou collecteurs de déchets et d'approcher de manière ciblée les détenteurs de déchets autres que ménagers. Cela a également été confirmé dans le considérant B.12 de l'arrêt n° 105/2016.

Enfin, il n'existe pas de lien raisonnable entre les moyens employés et le but poursuivi par le législateur. Bien que toutes les entreprises concernées n'aient pas utilisé abusivement l'ancien système, elles sont toutefois soumises au nouveau système. En outre, les avantages du nouveau système ne contrebalancent pas le préjudice qui est causé aux parties requérantes. Les dispositions attaquées conduisent dès lors à une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre l'Agence régionale pour la propreté et les parties requérantes.

A.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste que l'Agence régionale pour la propreté et les parties requérantes soient des catégories comparables en ce qui concerne l'activité faisant l'objet des dispositions attaquées. L'Agence régionale pour la propreté a été créée en tant qu'établissement d'utilité publique et est chargée d'un certain nombre de tâches d'utilité publique importantes, parmi lesquelles la collecte et le traitement de déchets non ménagers provenant de détenteurs qui ne satisfont pas à l'obligation d'effectuer eux-mêmes ces activités ou de les sous-traiter à des tiers professionnels. Pour réaliser ces missions d'utilité publique, l'Agence régionale pour la propreté ne se trouve nullement en concurrence avec les parties requérantes. Les dispositions attaquées attribuent une mission d'utilité publique à l'Agence régionale pour la propreté. En contrepartie de la collecte de déchets non ménagers, l'Agence régionale pour la propreté perçoit une redevance forfaitaire. Ce nouveau système est indépendant de la mission facultative que confère l'article 4, § 2, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 à l'Agence régionale pour la propreté d'éliminer les déchets provenant d'une entreprise à la demande et aux frais de cette dernière. Bien que l'Agence régionale pour la propreté se trouve, pour cette activité, en concurrence avec les parties requérantes, les dispositions attaquées ne concernent nullement cette activité.

A.4.2. Les dispositions attaquées poursuivent un but légitime, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale : le principe du pollueur-payeur. Etant donné que les détenteurs de déchets non ménagers ont abusé des volumes exonérés de déchets non ménagers en évacuant ceux-ci en même temps que les déchets ménagers, l'exonération a été supprimée et le législateur ordonnancier a introduit une redevance forfaitaire pour toute personne ne pouvant pas démontrer qu'elle dispose d'un contrat de collecte ou qu'elle procède elle-même au traitement des déchets.

A.4.3. La distinction entre l'Agence régionale pour la propreté et les opérateurs économiques privés repose, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sur un critère objectif, à savoir les missions d'utilité publique qui sont confiées à l'Agence. Le critère de distinction est du reste pertinent. En effet, les parties requérantes considèrent à tort que les dispositions attaquées confieraient une mission de contrôle à l'Agence régionale pour la propreté. Seul l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement est compétent pour contrôler le respect des obligations en matière de traitement et de collecte des déchets non ménagers. La seule information dont l'Agence régionale a besoin en provenance de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, pour procéder à la perception de la cotisation forfaitaire, est une liste des détenteurs de déchets non ménagers qui ne traitent pas eux-mêmes ces déchets ni ne confient ce traitement à un tiers, et ce sur la base des informations que l'Institut collecte dans le cadre de sa mission de contrôle et de surveillance. Il appartient exclusivement à l'Institut d'organiser l'exercice de cette compétence, dans les limites du cadre réglementaire, et de fournir à l'Agence régionale les informations nécessaires à l'exercice de sa mission de service public.

A.4.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne enfin que les moyens employés sont raisonnablement proportionnés au but poursuivi. Le nouveau système ne cause aucun préjudice aux parties requérantes. Contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, les justificatifs doivent être remis à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, qui est compétent pour contrôler le respect de l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012. En outre, il ne faut transmettre à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement que des informations minimales en vertu de l'article 5, alinéa 2, de l'arrêt du 21 juin 2012. L'Institut n'est nullement mis en possession de tarifs ou tarifications. La seule information dont l'Agence

régionale pour la propreté a besoin pour procéder à la perception de la redevance forfaitaire est la liste des détenteurs de déchets non ménagers qui ne procèdent pas eux-mêmes au traitement des déchets ni ne confient ce traitement à un tiers. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il n'est nullement déraisonnable de fournir cette information à l'Agence régionale pour la propreté, afin que celle-ci puisse, en vertu de l'article 4/1 de l'ordonnance du 19 juillet 1990, remplir sa mission de service public dans l'intérêt de la propreté publique. Un avantage concurrentiel n'est en aucune manière accordé à l'Agence. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le premier moyen, en sa première branche, n'est dès lors pas fondé.

A.5. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes allèguent que le principe général de libre concurrence, garanti par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, combiné avec les articles 102 et 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est violé en ce que l'Agence régionale pour la propreté contrôlerait l'existence de contrats conclus par les détenteurs de déchets non ménagers et les négociants ou collecteurs de déchets. La possibilité confiée à l'Agence régionale pour la propreté de consulter ces contrats ferait naître des distorsions de concurrence entre l'Agence et les parties requérantes. Pour soutenir leur point de vue, elles font référence à l'avis n^o 49.071/3 du 25 janvier 2011 de la section de législation du Conseil d'Etat, et au point 38 de l'arrêt du 1er juillet 2008, affaire C-49/07, *Motoe*, de la Cour de Justice.

A.6. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime qu'après un premier examen, il apparaît que la seconde branche du premier moyen n'est pas fondée, étant donné que les parties requérantes se basent sur une lecture erronée de la réglementation attaquée. Les dispositions attaquées n'attribuent aucune fonction de contrôle à l'Agence régionale pour la propreté en ce qui concerne le respect des obligations relatives à la collecte et au traitement des déchets non ménagers. La référence à l'avis n^o 49.071/3 du 25 janvier 2011 de la section de législation du Conseil d'Etat est également étrangère à la question. Aucun droit particulier ou exclusif n'est accordé à l'Agence régionale pour la propreté lui permettant d'abuser, par le seul exercice de ses droits, de sa position dominante. L'Agence ne se retrouve pas non plus dans une position dominante qui lui permettrait de déterminer si d'autres entreprises peuvent avoir accès au marché en question et y exercer leurs activités et, le cas échéant, à quelles conditions. Les détenteurs de déchets non ménagers doivent seulement transmettre à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement les justificatifs qui contiennent des informations contractuelles minimales. L'Institut est tenu à cet égard de respecter la réglementation relative à la protection de la vie privée et le droit à la vie privée. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conclut que les dispositions attaquées ne violent nullement le principe de libre concurrence. Au contraire, elles favoriseront la libre concurrence.

A.7. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les principes d'indépendance et d'impartialité comme principes généraux de bonne administration et avec l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'une instance publique qui a le pouvoir de contrôler un secteur dans lequel elle est elle-même un opérateur économique et possède des intérêts économiques ne satisferait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité.

A.8. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare que le deuxième moyen n'est pas fondé. La seule circonstance que l'Agence régionale pour la propreté est chargée de percevoir la redevance forfaitaire due pour la collecte et le traitement des déchets non ménagers à charge des détenteurs de déchets non ménagers qui n'ont pas fourni à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement la preuve qu'ils s'en chargent eux-mêmes ou qu'ils ont conclu un contrat de collecte n'implique nullement que l'Agence sera chargée, en tant qu'instance publique, d'une quelconque mission de surveillance ou de contrôle requérant impartialité et indépendance.

A.9. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir que le respect du secret des affaires d'une personne morale, garanti à l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 339 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec les articles 4 et 41, paragraphe 2, b), de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est violé en ce que les dispositions attaquées donnent à l'Agence régionale pour la propreté, concurrent potentiel, le pouvoir de prendre connaissance d'informations confidentielles concernant les parties requérantes.

En vertu de l'article 23, § 4, alinéa 2, 3°, de l'ordonnance attaquée, le détenteur de déchets autres que ménagers qui remet ces déchets à un négociant ou à un collecteur de déchets doit pouvoir le démontrer au moyen d'un contrat écrit ou de tout document écrit délivré par le collecteur de déchets ou par le négociant attestant de la collecte régulière et systématique des déchets, quelle que soit la quantité de déchets à collecter. Bien qu'en vertu de l'alinéa 3 de cette disposition, le Gouvernement puisse fixer la forme et le contenu du contrat ou du document probant et définir les modalités du contrôle, il n'en a rien fait. Par conséquent, la preuve ne peut être fournie qu'au moyen d'un contrat écrit. Ce contrat écrit contiendra des informations confidentielles parmi lesquelles l'existence d'une relation contractuelle, le prix et certaines modalités relatives à la remise des déchets.

Le fait que l'Agence régionale pour la propreté soit habilitée à prendre connaissance de ces informations confidentielles viole le secret des affaires des entreprises privées. Tel est le cas même si le détenteur de déchets autres que ménagers était seulement tenu de rédiger un document écrit, étant donné qu'un tel document atteste nécessairement de l'existence d'une relation contractuelle entre le détenteur de déchets autres que ménagers et le négociant ou le collecteur de déchets. Dans les deux cas, l'Agence régionale pour la propreté a la possibilité d'adapter sa politique commerciale afin de concurrencer de manière plus efficace d'autres négociants ou collecteurs de déchets et d'approcher et de s'adresser de manière plus ciblée aux détenteurs de déchets autres que ménagers. Le fait de disposer d'une telle information privilégie l'Agence régionale pour la propreté et lui confère un avantage concurrentiel certain par rapport aux autres négociants ou collecteurs de déchets, qui ne disposent pas d'une liste des clients de leurs concurrents.

A.10. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la crainte que l'Agence régionale pour la propreté prendra possession d'informations confidentielles, couvertes par le secret des affaires, est parfaitement dénuée de fondement. Les informations que l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement doit fournir à l'Agence régionale pour la propreté pour que celle-ci perçoive la redevance forfaitaire ne peuvent nullement être qualifiées de secret des affaires. L'Agence régionale pour la propreté doit seulement savoir quelles sont les entreprises qui ne procèdent pas elles-mêmes au traitement de ces déchets ou qui n'ont conclu aucun contrat de collecte. Sur cette liste ne figureront pas les noms des clients des entreprises professionnelles de transformation ou négociants et collecteurs de déchets non ménagers, notamment ceux des clients des parties requérantes, étant donné que ceux-ci satisfont à l'obligation de traitement. Lors de la transmission d'informations, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement est tenu de respecter toutes les obligations internationales et nationales relatives à la protection de la vie privée, y compris le secret des affaires. L'organisation pratique de l'échange des informations sera concrétisée dans des mesures d'exécution. Les parties requérantes craignent dès lors à tort que le nouveau système viole leur secret des affaires. A tout le moins, leur crainte est parfaitement prématurée. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

A.11. En ordre subsidiaire, les parties requérantes prient la Cour de demander à la Cour de Justice si la mission de contrôle que les dispositions attaquées confèrent à l'Agence régionale pour la propreté est compatible avec le droit européen de la concurrence, et plus spécifiquement avec les articles 102 et 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A.12. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir, à titre infiniment subsidiaire, qu'une éventuelle annulation devrait être limitée à l'interprétation de l'article 22 de l'ordonnance attaquée, selon laquelle les justificatifs visés à l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012 doivent être transmis directement à l'Agence régionale pour la propreté et non à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 20 à 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale (ci-après : l'ordonnance du 18 décembre 2015), qui disposent :

« CHAPITRE 8. — *Redevance forfaitaire pour la collecte de déchets non ménagers*

Art. 20. Dans l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la Propreté, il est inséré un article 4/1 rédigé comme suit :

‘ Art. 4/1. L'Agence régionale pour la Propreté est chargée de la collecte et du traitement des déchets des détenteurs de déchets autres que ménagers qui ne procèdent pas eux-mêmes au traitement de leurs déchets ou ne le font pas faire par un négociant, une installation ou une entreprise effectuant des opérations de traitement des déchets ou par un collecteur, tel que requis par l'article 23 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets instaurant une responsabilité matérielle de la gestion des déchets.

Sans préjudice des dispositions adoptées par l'Agglomération bruxelloise, le Gouvernement peut déterminer des limites quant aux types et aux quantités de déchets qui sont collectés par l'Agence régionale pour la Propreté. ’

Art. 21. Dans l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, à l'article 23 :

1° le paragraphe 4, alinéa 2, 3° est remplacé comme suit :

‘ 3° s'il remet les déchets à un négociant ou à un collecteur de déchets, il doit pouvoir le démontrer au moyen d'un contrat écrit ou de tout document écrit délivré par le collecteur de déchets ou le négociant attestant de la collecte régulière et systématique des déchets, quelle que soit la quantité de déchets à collecter. Aucun contrat ne doit être conclu avec l'Agence régionale pour la Propreté pour les déchets des producteurs ou détenteurs de déchets autres que ménagers qui sont collectés par celle-ci dans le cadre des types et volumes de déchets couverts par la redevance dont question à l'article 24/1, § 1er. ’;

2° le paragraphe 4, dernier alinéa, est abrogé.

Art. 22. Dans la même ordonnance, il est inséré un article 24/1 rédigé comme suit :

‘ Art. 24/1. § 1er. Tous les détenteurs de déchets autres que ménagers paient à l'Agence régionale pour la propreté une redevance annuelle forfaitaire de 243,24 euros H.T.V.A., à moins qu'ils ne démontrent :

1° procéder eux-mêmes à leur traitement ou le faire faire par un négociant, une installation ou une entreprise effectuant des opérations de traitement des déchets ou par un collecteur de déchets, sur la base des justificatifs visés à l'article 23, § 4;

2° faire partie des détenteurs exonérés en application de l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2011 fixant la tarification des prestations de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la Propreté.

Le 1er janvier de chaque année, à partir de 2017, le montant de la redevance annuelle forfaitaire tel que fixé à l'alinéa 1er est adapté en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'indice de base est celui du mois au cours duquel la présente ordonnance entre en vigueur. Le montant de la redevance est arrondi, après indexation, à l'unité inférieure.

La redevance couvre les frais de collecte en porte-à-porte et de traitement pour un volume maximal de :

1. 50 litres par semaine pour la fraction des déchets PMC;
2. 30 litres par semaine pour la fraction des déchets papier et carton secs et propres;
3. 80 litres par semaine pour la fraction des déchets résiduels de nature comparable aux déchets ménagers.

Lorsque les détenteurs de déchets autres que ménagers soumis au paiement de la redevance visée à l'alinéa 1er produisent d'autres types de déchets ou des volumes de déchets supérieurs à ceux arrêtés à l'alinéa 3, la collecte et le traitement de ces quantités supérieures ou de ces autres déchets doivent être assurés conformément à l'article 23.

§ 2. L'Agence régionale pour la Propreté envoie, durant le premier semestre de chaque année et pour la première fois à partir de 2016, une invitation à payer la redevance dont question au § 1er aux producteurs ou détenteurs de déchets non ménagers qui n'ont pas conclu un contrat de collecte et de traitement avec elle. A moins qu'il ne démontre être exonéré de la redevance, le producteur ou détenteur de déchets non ménagers paie la redevance à l'Agence régionale pour la propreté dans les 30 jours de l'invitation à payer. L'Agence régionale pour la propreté assure le recouvrement des redevances impayées par toutes voies de droit. A la réception du paiement de la redevance, l'Agence régionale pour la Propreté offre au détenteur de déchets non ménagers 20 sacs poubelles fuchsia de 80 litres destinés à la collecte de la fraction des déchets résiduels de nature comparable aux déchets ménagers.

Le produit des redevances est inscrit en recettes dans le budget de l'Agence régionale pour la Propreté. ' ».

B.1.2. Conformément à l'article 28 de l'ordonnance du 18 décembre 2015, ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2016.

B.2. Les dispositions attaquées chargent l'Agence régionale pour la propreté d'une nouvelle mission lors de la collecte et du traitement de déchets non ménagers dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les travaux préparatoires indiquent ce qui suit au sujet de l'objectif poursuivi :

« Le système tel qu'il existe actuellement impose aux producteurs et détenteurs susvisés de prouver le respect de ces obligations par la production de divers justificatifs écrits, notamment des contrats conclus avec des collecteurs. L'article 23, § 4, dernier alinéa, de l'ordonnance du 14 juin 2012 permet toutefois d'accorder une exonération de contrat dans certaines circonstances définies par le Gouvernement. En l'état actuel, une telle exonération de contrat a été accordée par le Gouvernement à tous les producteurs ou détenteurs de déchets autres que ménagers dont la quantité de déchets produits ne dépasse pas un certain volume. Force est toutefois de constater que nombre de ceux-ci abusent de cette disposition dès lors qu'ils emploient les collectes ménagères pour évacuer leurs déchets dont les quantités excèdent les volumes exonérés. Ce faisant, ils méconnaissent les obligations qui découlent non seulement de la responsabilité matérielle mais également de la responsabilité financière imposées par l'ordonnance du 14 juin 2012.

Cela induit *de facto* une surcharge sur les missions des services publics qui sont à charge des ménages et des producteurs de déchets autres que ménagers en ordre de contrat. Pour mettre fin à ce déséquilibre et faire participer les détenteurs de déchets non-ménagers au service de collecte comme il se doit, la présente disposition propose de supprimer l'exonération de contrat susvisée et d'introduire une redevance minimale à tous les producteurs et détenteurs de déchets autres que ménagers, qui ne prouvent pas respecter les obligations de traitement de leurs déchets.

La suppression de cette exonération est conforme au principe du pollueur-payeur » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2015-2016, n° A-272/1, pp. 7-8).

Quant à l'intérêt des parties requérantes et à l'étendue du recours

B.3.1. La première partie requérante, l'ASBL « Fédération des Entreprises de Gestion de l'Environnement », défend les intérêts communs d'entreprises qui collectent, trient, manipulent, recyclent ou traitent des déchets, et de centres d'assainissement du sol. Les autres parties requérantes, toutes membres de la première partie requérante, sont des entreprises privées qui exercent une activité commerciale en Région de Bruxelles-Capitale dans le secteur de la collecte et du traitement de déchets non ménagers.

B.3.2. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les parties requérantes ne justifieraient pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation des articles 20 et 21 de l'ordonnance du 18 décembre 2015, dès lors qu'elles ne formulent aucune critique à l'égard de ces dispositions.

B.3.3. L'article 20 de l'ordonnance du 18 décembre 2015 insère dans l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : l'ordonnance du 19 juillet 1990) un article 4/1, nouveau. La disposition attaquée charge l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : l'Agence) d'une mission supplémentaire, en l'occurrence la collecte et le traitement de déchets non ménagers des détenteurs de déchets qui ne procèdent pas eux-mêmes au traitement de leurs déchets et ne le font pas faire par un négociant, une installation ou une entreprise effectuant des opérations de traitement des déchets, ou par un collecteur, comme le prescrit l'article 23 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets. Le Gouvernement peut fixer des limites quant aux types et aux quantités de déchets collectés par l'Agence.

Selon l'article 3 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté, l'Agence est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique.

L'article 21, attaqué, modifie l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets (ci-après : l'ordonnance du 14 juin 2012), en précisant les modalités de preuve qui étaient exigées de la part des détenteurs de déchets : les détenteurs de déchets qui confient leurs déchets à un négociant ou à un collecteur de déchets doivent pouvoir démontrer au moyen d'un contrat écrit ou d'un autre document écrit que les déchets font l'objet d'une collecte régulière et systématique. Auparavant, cette obligation de preuve par le biais d'un contrat écrit ou d'un autre document écrit était déjà exigée, mais les détenteurs de déchets pouvaient toutefois être dispensés de cette obligation de preuve pour des quantités moindres de déchets non ménagers; cette possibilité de dispense est désormais supprimée. Les détenteurs de déchets non ménagers qui sont collectés par l'Agence dans le cadre de la redevance visée par l'article 24/1 de l'ordonnance du 14 juin 2012 sont par contre dispensés de l'obligation de conclure un contrat et de le prouver.

L'article 22, attaqué, insère dans l'ordonnance du 14 juin 2012 un article 24/1 obligeant dorénavant le détenteur de déchets non ménagers à payer une redevance annuelle forfaitaire à l'Agence, à moins qu'il ne démontre qu'il procède lui-même à leur traitement ou le fait faire par un négociant, une installation ou une entreprise qui traite les déchets ou par un collecteur de déchets, « sur la base des justificatifs visés à l'article 23, § 4, » ou qu'il fait partie des détenteurs exonérés de la redevance en application de l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2011 « fixant la tarification des prestations de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la Propreté ». Cette Agence perçoit la redevance annuelle forfaitaire dans les 30 jours de l'envoi de l'invitation à payer, sauf si le producteur ou détenteur de déchets non ménagers démontre qu'il en est exonéré.

B.3.4. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs des parties requérantes concernent tous l'identité de l'institution à laquelle est communiqué le contrat écrit ou le document écrit conditionnant l'obtention d'une exonération de la redevance annuelle forfaitaire attaquée.

Les parties requérantes ne critiquent, en tant que telles, ni la nouvelle mission attribuée à l'Agence, par l'article 20 attaqué, dans le cadre de la collecte des déchets non ménagers, ni les modalités de preuve écrite que précise l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012, tel qu'il a été modifié par l'article 21 attaqué. Leur critique porte uniquement sur le fait que la preuve écrite exigée par l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012 devrait, en vertu de l'article 24/1 de l'ordonnance du 14 juin 2012, tel qu'il a été modifié par l'article 22 attaqué, être apportée à l'Agence régionale pour la propreté.

Bien que les dispositions attaquées présentent une connexité, la formulation de la requête révèle que les critiques émises par les parties requérantes visent exclusivement l'article 22 de l'ordonnance du 18 décembre 2015, de sorte que la Cour limite son examen à cette disposition.

Quant au fond

B.4.1. Selon l'article 24/1, § 1er, de l'ordonnance du 14 juin 2012, tel qu'il a été modifié par l'article 22 attaqué, tout détenteur de déchets non ménagers est dorénavant tenu de payer une redevance annuelle forfaitaire à l'Agence, à moins qu'il ne démontre qu'il traite lui-même ses déchets ou qu'il les fait traiter par un négociant, une installation ou une entreprise traitant des déchets ou par un collecteur de déchets, sur la base d'un contrat écrit ou d'un document écrit visé à l'article 23, § 4.

B.4.2. Selon l'article 24/1, § 2, de la même ordonnance, l'Agence envoie durant le premier semestre de chaque année une invitation à payer la redevance aux producteurs ou détenteurs de déchets non ménagers qui n'ont pas conclu un contrat de collecte et de traitement avec elle. A moins qu'il ne démontre être exonéré de la redevance sur la base des justificatifs requis, le producteur ou détenteur de déchets non ménagers paie sa redevance à l'Agence dans les trente jours de l'invitation à payer.

B.4.3. Dans la lecture que les parties requérantes font de la disposition attaquée, les détenteurs de déchets non ménagers qui, dans la Région de Bruxelles-Capitale, font appel à un négociant ou à un collecteur de déchets, sont tenus de le démontrer en présentant à l'Agence un contrat écrit conclu avec cette entreprise privée ou un autre document écrit attestant de la collecte régulière et systématique des déchets. De ce fait, l'Agence, qui est elle-même un acteur économique du secteur de la collecte et du traitement des déchets et qui est donc un concurrent potentiel, pourrait prendre connaissance des données commerciales confidentielles des collecteurs privés de déchets, alors que ces derniers ne peuvent disposer de telles informations.

B.5.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que cette inégalité de traitement des opérateurs commerciaux publics et privés est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (première branche) et qu'elle a pour effet de perturber le marché, ce qui entraîne également une violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 102 et 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (seconde branche).

B.5.2. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les principes d'indépendance et d'impartialité en tant que principes généraux de bonne administration, et avec l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'une autorité publique a le pouvoir de contrôler un secteur dans lequel elle est elle-même un opérateur économique.

B.5.3. Dans le troisième moyen, les parties requérantes allèguent une violation du respect du secret des affaires d'une personne morale, garanti par l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 339 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec les articles 7 et 41.2, b), de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que les dispositions attaquées donnent à l'Agence, laquelle est un concurrent potentiel, le pouvoir de prendre connaissance d'informations confidentielles des entreprises privées.

B.6.1. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les entreprises privées actives dans le secteur de la collecte de déchets non ménagers et l'Agence ne constitueraient pas des catégories comparables, dans la mesure où l'Agence remplit, sur la base des dispositions attaquées, une mission d'intérêt général, et ne peut pas être considérée comme faisant concurrence aux entreprises privées.

B.6.2. L'article 3 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté dispose :

« § 1er. Il est créé un organisme d'intérêt public intitulé ' Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté ', ci-après dénommé l'Agence.

L'Agence est dotée de la personnalité juridique.

§ 2. A l'article 1er, A, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, est insérée, selon l'ordre alphabétique, la mention suivante : ' Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté '. »

B.6.3. L'article 7 de la même ordonnance dispose :

« § 1er. L'Agence peut exercer des activités commerciales compatibles avec les missions qui lui sont confiées.

L'Exécutif peut imposer un plan comptable selon les méthodes commerciales.

§ 2. En vue de l'accomplissement de ses missions, l'Agence peut conclure des conventions, participer au capital et à la gestion d'entreprises, exploiter ou faire exploiter des installations industrielles.

La participation au capital d'entreprises est subordonnée à l'autorisation de l'Exécutif. Celui-ci fixe également le montant de la participation de l'Agence.

[...] ».

B.7. En ce qui concerne la gestion des déchets dans la Région de Bruxelles-Capitale, il convient d'établir une distinction entre les déchets des ménages et ceux des entreprises. Alors que la collecte des déchets de la première catégorie de détenteurs de déchets a été confiée exclusivement à l'Agence, les entreprises ont elles-mêmes à répondre, conformément à l'ordonnance du 14 juin 2012, du traitement et de la collecte de leurs déchets et ce, sur la base du principe du « pollueur payeur ».

L'article 24/1, attaqué, de l'ordonnance du 14 juin 2012 n'accorde à l'Agence aucun droit exclusif de collecter et de traiter des déchets non ménagers au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce n'est que dans la mesure où les détenteurs de tels déchets ne les traitent pas eux-mêmes ou ne les font pas collecter et traiter par un négociant, une installation ou une entreprise traitant les déchets, ou par un collecteur de déchets, que l'Agence assure cette tâche, et que la redevance forfaitaire doit être payée. Les détenteurs de déchets peuvent dès lors faire appel à une entreprise de leur choix.

De plus, la redevance forfaitaire prévue par la disposition attaquée ne couvre que la collecte et le traitement d'un volume limité de déchets non ménagers. L'ordonnance du 19 juillet 1990 prévoit en son article 7 que l'Agence peut exercer des activités commerciales, et en son article 4, § 2, 1^o, qu'elle peut éliminer les déchets d'une entreprise à la demande et aux frais de celle-ci. Le fait que l'Agence a été chargée de la gestion d'un service d'intérêt général n'exclut donc pas qu'elle déploie également des activités purement commerciales

dans le domaine de la collecte et du traitement de déchets non ménagers, et qu'elle entre en concurrence avec les entreprises privées.

Sur le plan de la collecte et du traitement de déchets non ménagers, l'Agence et les entreprises privées constituent des catégories comparables.

B.8.1. Avant l'adoption des dispositions attaquées, tout détenteur de déchets non ménagers faisant appel à un négociant commercial ou à un collecteur de déchets devait déjà, sur la base de l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012, pouvoir démontrer, au moyen d'un contrat écrit ou d'un document écrit délivré par le collecteur de déchets, que les déchets étaient collectés de façon régulière et systématique, sauf dispense accordée pour de petits volumes de déchets non ménagers.

B.8.2. Selon l'article 23, § 4, alinéa 3, de l'ordonnance du 14 juin 2012, qui n'a pas été modifié par l'ordonnance du 18 décembre 2015, le Gouvernement peut fixer la forme et le contenu du contrat ou du document probant, et définir les modalités du contrôle, ce qui a été fait par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 déterminant les règles de mise en œuvre de l'obligation de tri pour les producteurs ou détenteurs de déchets autres que ménagers.

B.8.3. Les articles 5 et 6 de cet arrêté fixent les prescriptions que doivent respecter les documents probants précités. Selon l'article 5, le contrat ou les autres documents écrits doivent au moins mentionner les informations suivantes : l'identité des parties au contrat, la nature des déchets et la capacité des conteneurs collectés, la fréquence et les lieux de collecte. Selon l'article 7 de l'arrêté, lu en combinaison avec les articles 2 et 5, § 1er, du « Code du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale », les pièces probantes doivent être présentées aux fonctionnaires de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'Institut).

B.8.4. Il ne ressort pas des articles 5 à 7 de l'arrêté précité que les producteurs ou détenteurs de déchets sont tenus de communiquer systématiquement, de leur propre initiative, les contrats ou justificatifs précités aux fonctionnaires de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement. Ils doivent néanmoins, en cas de contrôle, « être en mesure de fournir la

preuve » de l'existence d'un tel contrat, et la conserver jusqu'à deux ans après la fin du contrat.

B.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que l'objectif du législateur régional n'aurait pas été de permettre à l'Agence d'accéder aux informations commerciales des entreprises privées. Les documents probants seraient collectés par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, qui est un organe de contrôle indépendant. Les modalités de l'échange de données entre l'Institut et l'Agence seraient réglées par des arrêtés d'exécution.

B.9.2. La position du Gouvernement ne trouve aucun appui dans les dispositions attaquées. Il n'apparaît pas que le législateur ordonnancier aurait mandaté l'Institut pour qu'il réclame systématiquement les contrats que les détenteurs de déchets concluent avec les entreprises privées ou les autres justificatifs. De même, les dispositions attaquées ne règlent aucune forme de collaboration ou d'échange d'informations entre l'Institut et l'Agence dans le cadre de la perception de la redevance forfaitaire.

B.9.3. L'article 24/1, § 1er, de l'ordonnance du 14 juin 2012, tel qu'il a été inséré par l'article 22 attaqué, oblige au contraire tous les détenteurs de déchets non ménagers à payer à l'Agence une redevance annuelle forfaitaire, à moins de démontrer, « sur la base des justificatifs visés à l'article 23, § 4 », qu'ils procèdent eux-mêmes au traitement de ces déchets ou font procéder à ce traitement par un négociant, une installation ou une entreprise effectuant des opérations de traitement des déchets, ou par un collecteur de déchets.

Il apparaît au vu de la formulation de la disposition entreprise que les informations précitées doivent être fournies à l'Agence. En effet, c'est l'Agence qui envoie l'invitation à payer la redevance aux détenteurs de déchets non ménagers qui n'ont pas conclu « avec elle » un contrat de collecte et de traitement, ce qui implique que celui qui fait appel à une entreprise privée reçoit également une invitation à payer la redevance, et doit produire un contrat ou un autre justificatif pour obtenir une exonération de la redevance.

A moins qu'il ne démontre être exonéré de la redevance, le détenteur de déchets non ménagers paie sa redevance à l'Agence régionale pour la propreté dans les 30 jours de l'invitation à payer. La disposition attaquée n'établit en aucune manière à quel moment

l'Institut interviendrait dans cette procédure afin d'éviter que les détenteurs de déchets soient amenés à fournir à l'Agence des informations commerciales importantes des entreprises privées proposant des services de collecte et de traitement de déchets non ménagers dans la Région de Bruxelles-Capitale.

B.9.4. Dans le cadre du contrôle des dispositions attaquées au regard des normes de référence invoquées par les parties requérantes, la Cour ne peut pas considérer que certaines lacunes de l'ordonnance du 18 décembre 2015 seront corrigées dans des arrêtés d'exécution.

B.10. L'objectif légitime de remédier aux abus constatés dans le cadre de la collecte de déchets non ménagers ne permet pas de justifier l'attribution à une autorité publique telle que l'Agence de la mission critiquée de surveillance et de contrôle en vue de la perception d'une redevance dans un secteur dont elle est elle-même un acteur économique. La combinaison de la participation au marché, d'une part, et de la prise en charge du contrôle de ce marché, d'autre part, entraîne un risque d'abus de la part de l'autorité de contrôle et peut léser les autres acteurs du marché (voy. également : avis n° 49.071/3 de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2011-2012, n° A-227/1, pp. 19-20).

Si l'Agence a la possibilité, lorsqu'elle exerce sa mission d'intérêt général, de consulter les justificatifs visés à l'article 23, § 4, de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, elle ne pourrait efficacement être obligée à ne tenir aucun compte de ces renseignements lorsqu'elle définit sa politique commerciale (voy., dans le même sens : CJCE, 19 mai 1994, C-36/92 P, *SEP c. Commission*, point 30). Sur la base de ces renseignements, elle pourrait adapter sa politique de manière à concurrencer plus efficacement les autres négociants et collecteurs de déchets. Il apparaît dès lors que la disposition attaquée conduit à une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre l'Agence et les opérateurs privés, dans la mesure où ces derniers ne peuvent disposer des mêmes informations.

B.11. Le premier moyen ou sa première branche, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est fondé.

B.12. Etant donné qu'ils ne peuvent donner lieu à une annulation plus ample, les autres moyens ne doivent pas être examinés.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 22 septembre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot