

CHAPITRE VII

LES INSTITUTIONS INTERVENANT DANS LA POLITIQUE DES DÉCHETS (1)

PAR

Diane DÉOM

PROFESSEUR À L'U.C.L.
AVOCAT

Réglementer, interdire, contrôler, planifier, autoriser, sanctionner, assainir, entreprendre, encourager, financer : les tâches qui incombent aux pouvoirs publics pour mener à bien une véritable politique des déchets sont des plus variées. La gestion administrative d'une telle gamme d'instruments d'intervention présente, on s'en doute, des difficultés non négligeables.

Chacune des Régions a apporté sa réponse au problème qui se posait ainsi à elle. En Flandre, en Wallonie, à Bruxelles, des institutions décentralisées ont fait leur apparition, coexistant avec l'administration régionale. Compte tenu des limites imparties au présent exposé, nous nous attacherons surtout au cas de la Région wallonne, la législation des deux autres Régions étant abordée très succinctement.

Dans une première partie, nous étudierons la manière dont le législateur régional a organisé la mise en oeuvre de la politique des déchets, et dès lors les difficultés qui peuvent se présenter quant à la délimitation des attributions des différents services.

Une deuxième partie sera consacrée à l'analyse de la nature juridique des institutions créées en la matière, et aux questions que soulève leur organisation.

(1) L'objet du présent rapport ne porte pas sur les problèmes de répartition des compétences entre les collectivités politiques. Il se limite à l'examen des services administratifs appelés à intervenir en matière de déchets. Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur du sujet, nous avons choisi de traiter exclusivement du niveau régional, en laissant de côté les matières restées nationales.

I. — LA MISE EN ŒUVRE ADMINISTRATIVE
DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS

A. — *En Région wallonne*

Il existe essentiellement, en Région wallonne, trois instances chargées d'assurer la mise en oeuvre administrative de la politique des déchets. La première se situe au sein des services de l'administration régionale elle-même, plus précisément du Service de prévention des pollutions. La deuxième est l'Office régional wallon des déchets (O.R.W.D.). La troisième est la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (SPAQUE).

Si l'Office a été créé dès 1985 par le premier décret organique de la matière (2), ses missions ont été fondamentalement modifiées en 1988 et surtout en 1991 (3), avant même qu'il n'ait été rendu opérationnel. La SPAQUE, quant à elle, a été constituée en 1988 sans habilitation décrétales particulière, et son existence a été régularisée par le décret du 4 juillet 1991, qui a introduit dans le décret du 5 juillet 1985 un nouvel article 43*bis*. Nous baserons notre commentaire sur l'état actuel des textes.

Les principes selon lesquels se définit le rôle respectif des trois instances citées ci-dessus sont énoncés par le Plan wallon des déchets (4). Les attributions de contrôle et de surveillance sont concentrées aux mains de l'administration régionale. L'Office est chargé de l'élaboration et du suivi de la politique générale de la Région en la matière. Quant à la SPAQUE, elle est destinée à assurer les interventions matérielles de la Région (remise en état de sites, mise en place d'un réseau de décharges, etc.). Cette conception est aussi celle qui ressort de l'exposé des motifs du décret du 4 juillet 1991 (5).

Le Plan wallon fait également état de l'intention de créer un laboratoire spécialisé au sein de l'Institut scientifique et de

(2) Décret du 5 juillet 1985, articles 38 et s.

(3) Décrets des 30 juin 1988 et 4 juillet 1991.

(4) Pages 237 et s.

(5) *Doc. C.R.W.*, 248 (1990-1991), n° 1.

service public (6), afin de disposer d'un outil public capable d'assurer les fonctions de vérification technique nécessaires à l'exécution du décret (7).

Pour examiner de plus près les contours de cette trilogie, nous étudierons successivement les grandes fonctions administratives qui concourent à la mise en oeuvre du décret de 1985. Observons cependant que les textes actuellement en vigueur ménagent des possibilités d'adaptation, voire même de modification significative dans la répartition des tâches : les articles 40, d'une part, et 43*bis*, d'autre part, du décret du 5 juillet 1985, permettent à l'Exécutif de confier respectivement à l'Office et à la SPAQUE des missions nouvelles.

1. *La réglementation.*

La fonction réglementaire elle-même revient, conformément aux dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles, à l'Exécutif régional. Les décrets relatifs à la politique des déchets ne s'écartent pas de cette règle de principe. Le législateur régional ne confère donc pas, comme on le rencontre parfois en d'autres matières, certains éléments du pouvoir réglementaire à des organismes d'intérêt public.

Il faut toutefois souligner l'importance du mécanisme consultatif institué par l'article 37 du décret. Tout projet d'arrêté réglementaire adopté en exécution du décret doit être soumis à l'avis de la Commission des déchets. Les informations qui doivent accompagner les demandes d'avis, l'absence de toute cause de dispense de consultation, la rigueur de la sanction prévue, rendent cette disposition remarquable.

On constate par ailleurs que l'Office doit également être consulté lors de l'élaboration de certains des arrêtés d'exécution du décret (8), et peut l'être dans les autres cas.

(6) Il s'agit d'un organisme d'intérêt public créé par le décret du 7 juin 1990, et dont le régime juridique est calqué sur celui de la catégorie A de la loi du 16 mars 1954.

(7) *Plan wallon*, p. 240.

(8) Pris en exécution des articles 4, 7 et 9 du décret. Voy. l'article 39, 1°.

2. *La planification.*

L'importance de la fonction de planification est déterminante dans la matière qui nous occupe.

Le plan doit être arrêté par l'Exécutif. Quant à l'élaboration du projet de plan, elle fait l'objet de dispositions pour le moins ambiguës du décret.

Aux termes de l'article 11, le projet de plan est élaboré par un fonctionnaire désigné par l'Exécutif. Cette indication ne renvoie pas à la notion d'administration régionale telle qu'elle est définie à l'article 2 du décret, et l'on pourrait donc imaginer la désignation d'un fonctionnaire étranger à la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement. Le fonctionnaire ainsi désigné doit recueillir, entre autres, l'avis de l'Office ainsi que celui de la Commission des déchets.

Par contre, l'article 39-10° du décret cite, parmi les missions de l'Office, l'élaboration du plan des déchets, ce qui va bien évidemment au-delà d'une simple compétence consultative.

Le premier Plan wallon des déchets, qui a été élaboré par un fonctionnaire, Monsieur FONTAINE, conformément à l'article 11 du décret, semble indiquer que le rôle désormais dévolu à l'Office comprenait bien l'élaboration proprement dite des plans suivants (9). Il faut souhaiter une modification décrétable qui vienne clarifier la question, et couper court aux contestations éventuelles que pourrait susciter l'imprécision du texte actuel.

3. *Les autorisations et agréments.*

Techniques majeures de police administrative, l'autorisation ou l'agrément sont dès à présent requis par le décret pour toutes les installations de décharges contrôlées, d'élimination ou de valorisation des déchets. L'Exécutif peut également les imposer dans toute une série d'autres hypothèses (10).

L'article 39-3° du décret confère à l'Office une mission générale qui consiste en « l'instruction des autorisations et agréments relatifs aux opérations d'élimination des déchets ». Ce

(9) p. 237.

(10) Décret du 5 juillet 1985, articles 19, 21, 24-3° et 26, § 3.

texte soulève tout d'abord une difficulté de terminologie, dans la mesure où la notion même d'opération d'élimination se définit en fonction de procédés techniques (11). On pourrait dès lors se demander s'il faut bien inclure dans le champ d'application de ce texte des demandes qui visent, par exemple, l'agrément en tant qu'exploitant de décharge, ce qui ne se rapporte pas directement à des « opérations d'élimination ». L'intention du législateur et la recherche de l'effet utile du texte doivent cependant conduire, selon nous, à une lecture large de la disposition.

Cela étant admis, encore faut-il confronter à cette disposition générale les textes qui organisent chacun des mécanismes d'autorisation ou d'agrément institués par ou en vertu du décret.

Certains ne soulèvent aucune difficulté. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'agrément des exploitants de décharges, qui, aux termes des articles 27 et suivants de l'arrêté de l'Exécutif du 23 juillet 1987, est du ressort du Ministre. Il en va de même de l'agrément des collecteurs ou éliminateurs de déchets toxiques (12). Dans ce second cas, on relèvera cependant que le texte prévoit l'intervention d'une Commission d'agrément spécialisée, ce qui pourrait amener certains doubles emplois.

D'autres hypothèses sont moins claires, comme celle des autorisations d'exploitation de décharges contrôlées. Ces autorisations sont accordées par la Députation permanente, agissant en qualité d'autorité déconcentrée (13). L'Exécutif n'intervient que sur recours. Sans doute faut-il comprendre, dans ce cas, que l'Office est chargé de l'instruction des dossiers de recours ; on imagine difficilement qu'il intervienne pour instruire des dossiers soumis à la Députation permanente (14).

Le Plan wallon expose que la mission d'instruction des demandes, conférée à l'Office par l'article 39-3°, permettra d'aboutir à une cohérence maximale. En effet, selon le Plan,

(11) Ceux-ci sont définis à l'annexe II du décret ; voy. à ce propos les considérations développées dans le rapport de M.F. HAUMONT, *supra*.

(12) Articles 4 et suivants de l'arrêté de l'Exécutif du 12 novembre 1987.

(13) Sur la nature des interventions des autorités provinciales et communales en tant qu'autorités déconcentrées, voy. notamment Y. LEJEUNE, « La gestion des intérêts généraux par les communes », *A.P.T.* 1986/2, pp. 126 et s.

(14) Sur le mécanisme du cautionnement, voy. *infra*.

l'Office maîtrisera à la fois la démarche de planification, la fixation des critères d'autorisation ou d'agrément et l'examen des dossiers individuels. Cette vision ne correspond pas exactement aux données des textes. En effet, l'Office ne doit pas obligatoirement être consulté sur les projets d'arrêtés déterminant les critères d'autorisation ou d'agrément (15). Quant aux dossiers individuels, une partie importante des cas échappe à son examen, puisque, comme nous venons de le voir, certaines demandes sont tranchées par la Députation permanente.

4. *Les mesures de remise en état, mesures d'office et d'urgence.*

Le décret consacre plusieurs dispositions à la réalisation d'opérations matérielles d'assainissement ou de réhabilitation de sites. Nous examinerons ici quatre hypothèses qui font l'objet de dispositions distinctes.

a) *La remise en état d'une décharge contrôlée après exploitation.*

Le législateur décretaal a choisi de mettre à charge de l'exploitant la réhabilitation du site, et d'assurer dès l'octroi de l'autorisation initiale une certaine garantie de la bonne exécution de cette obligation. L'article 21 du décret règle dans ce but le mécanisme du cautionnement à fournir par l'exploitant.

Nous nous bornerons à remarquer ici que le montant du cautionnement doit être fixé par l'Office, en fonction du coût prévisible de la remise en état ; l'Office doit donc communiquer à la Députation permanente le montant qui devra être mentionné dans l'acte d'autorisation d'exploitation. Le montant ainsi fixé pourra être modifié en cours d'exploitation, en fonction de changements dans le coût prévisible de la remise en état ; ces modifications sont décidées par l'autorité qui a accordé l'autorisation, à la demande de l'Office (16).

L'Office assure également la « garde » financière du cautionnement : le montant requis est versé à son bénéfice auprès de

(15) Articles 18 et 19 du décret.

(16) Article 21, § 4.

la Caisse des dépôts et consignations (17) ; c'est l'Office qui donnera, après avoir constaté ce versement, le feu vert au commencement effectif de l'exploitation. Par contre, c'est un fonctionnaire désigné par l'Exécutif qui est compétent pour constater, en fin d'exploitation, que la remise en état a bien été réalisée par l'exploitant, et permettre ainsi la restitution du cautionnement (18), ainsi que des intérêts y afférant.

Lorsque des difficultés se présentent en fin d'exploitation, il faut supposer que ce même fonctionnaire en avertit l'Office, qui est alors compétent pour faire procéder à la remise en état à charge du cautionnement (19) et recouvrer éventuellement à charge de l'exploitant les surcoûts de la remise en état.

Toutefois, cette hypothèse fait intervenir un troisième acteur institutionnel, la SPAQUE, à laquelle l'article 43*bis* du décret assigne pour mission, à la demande de l'administration régionale « l'exécution de la réhabilitation des lieux ». Force est de constater que les modalités d'intervention de celle-ci restent totalement imprécises.

b) *Les mesures d'urgence.*

L'article 28 du décret permet à diverses autorités publiques : l'Exécutif, le gouverneur de province ou le bourgmestre, de décider de mesures urgentes pour faire face aux dangers causés par la présence de déchets. Il les habilite à faire appel, à cette fin, à la force publique.

La même disposition organise une procédure d'urgence pour la constitution d'un cautionnement à charge du détenteur de déchets, ou d'autres personnes à désigner par l'Exécutif. La décision de principe est du ressort de l'Exécutif, l'Office intervenant pour déterminer le montant du cautionnement.

L'on retrouve ici la même difficulté que dans l'hypothèse précédente : la SPAQUE est chargée, en vertu de l'article 43*bis*, de l'exécution des interventions d'urgence. Mais l'article 28, qui organise celles-ci, ne fait aucun écho à cette disposition.

(17) Article 21, § 2, al. 3. Le texte de cette disposition est sujet à caution, en raison d'une contradiction littérale entre les articles 8 et 9 du décret du 4 juillet 1991.

(18) Article 21, § 2, *in fine*.

(19) Article 21, § 5.

On ajoutera qu'il serait question, en dépit des termes de l'article 43*bis*, de créer au sein de l'administration régionale un service « S.O.S. Pollution » spécialement chargé de la réalisation de telles interventions d'urgence ...

c) *Les mesures d'office.*

En cas d'infraction à certaines dispositions du décret, l'article 58 de ce dernier permet au juge de condamner le contrevenant à la réalisation de certains travaux destinés à prévenir ou réduire les nuisances ; au besoin, ces travaux pourront être exécutés par l'Office aux frais du condamné (20). En outre, le juge peut conférer à la Région le droit de réaliser d'office, aux frais du contrevenant, des travaux de remise en état des lieux (21).

C'est l'administration régionale qui, aux termes de l'article 58*bis* du décret, poursuit le prononcé de condamnations en ce sens. Quant à l'Office, il intervient dans le mécanisme financier d'exécution des mesures prescrites : il gère en effet le système de cautionnement prévu par l'article 58, § 2, du décret.

Quant à l'exécution matérielle des mesures ainsi prescrites, le décret manifeste, ici encore, une imprécision caractérisée. Dans le cas de travaux imposés au contrevenant, et non exécutés, il est prévu que c'est l'Office qui en « assure l'exécution ». Par contre, pour les travaux de remise en état à réaliser par la Région elle-même, le décret prévoit qu'ils sont exécutés « par la ou les personnes désignées par l'administration régionale ». Enfin, l'article 43*bis* du décret introduit, ici encore, une ambiguïté, puisqu'il désigne la SPAQUE comme chargée de l'exécution des interventions d'office.

d) *La réhabilitation de sites.*

Le décret vise à plusieurs reprises l'hypothèse d'initiatives publiques tendant à la réhabilitation de sites pollués par des

(20) Article 58, § 3, *in fine*. On observe que cette disposition prévoit le recouvrement des frais exposés par l'Office « comme indiqué au § 2 », alors que rien ne règle la constitution d'un cautionnement dans ce cas précis.

(21) Article 58, § 2.

déchets, en général. Ainsi, l'article 16 permet à l'autorité communale, ou, à son défaut, à l'administration régionale, de faire procéder à l'enlèvement et à l'élimination ou la valorisation des déchets abandonnés.

L'article 39 — 5° assigne pour mission à l'Office « la mise en place et la gestion d'un fonds de garantie créé au sein de l'Office et appelé à intervenir lorsque le responsable ne peut être identifié ou ne peut nettoyer un site ». Comme l'a fait observer le Conseil d'Etat (22), ce mécanisme semble tout à fait distinct de celui du cautionnement, qui apparaît à diverses reprises dans le décret. Son champ d'application exact mériterait d'être précisé.

Enfin, l'article 43*bis* fait, ici encore, intervenir la SPAQUE, dont la première mission a trait à « l'exécution de la réhabilitation des lieux », sans autres précisions.

e) *Observations générales.*

L'examen de ces quatre hypothèses fait apparaître une difficulté identique : l'intervention de la SPAQUE, prévue en son principe par l'article 43*bis* du décret, n'est pas mise en concordance avec les dispositions qui régissent les différentes initiatives régionales en la matière.

Le décret laisse notamment en suspens les questions suivantes. Les autorités qui décident de procéder à des travaux de remise en état, dans l'une ou l'autre des hypothèses évoquées ci-dessus, sont-elles tenues de recourir aux services de la SPAQUE, ou bien s'agit-il d'une simple faculté ? La SPAQUE a-t-elle l'obligation de répondre positivement à toutes les demandes ? Quelles sont les modalités financières de ses prestations ? Les interventions de la SPAQUE sont-elles régies par la législation sur les marchés publics, et dès lors par la règle de la mise en concurrence ? Ces trois problèmes font bien ressortir une difficulté fondamentale quant à la nature même de la SPAQUE : instrument d'action de la Région ou simple entreprise publique régionale ? Nous reviendrons sur ce point ci-après.

(22) *Doc. C.R.W.*, 248 (1990-1991), n° 1, p. 11.

5. *La surveillance et le contrôle.*

Cette fonction est attribuée, de manière beaucoup plus claire, à l'administration régionale elle-même. Le Plan wallon atteste de la volonté de réunir les missions de surveillance et de contrôle aux mains de l'administration, et de créer à cette fin une division administrative spécifique. L'ensemble des prérogatives de contrôle relatives aux différentes législations de protection de l'environnement se trouverait confiée à un même service.

Aux termes de l'article 44 du décret, ce sont les « fonctionnaires désignés par l'Exécutif » qui sont chargés de cette fonction de surveillance. Nous ne reviendrons pas ici sur les limites assignées à la compétence régionale en ce domaine, conformément à la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage (23).

6. *Le financement de la politique des déchets.*

La mise en oeuvre de la politique des déchets suppose certains choix quant aux modes de financement des dépenses publiques en la matière et quant au sort à réserver aux investissements ou initiatives privées.

L'Office est chargé, aux termes de l'article 39-4° du décret, de l'instruction des dossiers de *subsidiation* des organismes ou sociétés chargés de l'élimination et du traitement des déchets. Le décret ne comporte cependant que des dispositions peu précises et peu développées quant à l'octroi d'incitants financiers aux entreprises de ce type. Les seules dispositions traitant de subventions sont l'article 4, al. 2, 5° (investissements requis pour s'adapter aux modifications réglementaires), 7, § 2 (valorisation et réutilisation), l'article 10 (bourses de déchets), l'article 30, § 2 (essai de procédés nouveaux) et l'article 31 (subsidaires aux communes, provinces et intercommunales).

Nous avons évoqué ci-dessus le mécanisme du *cautionnement* et celui du *fonds de garantie*, et le rôle que joue l'Office dans leur fonctionnement.

(23) Voy. B. JADOT, « Les Régions belges et la répression des infractions, spécialement dans le domaine de l'environnement », *Rev. dr. pén. crim.*, 1989, pp. 1075 et s.

Reste à examiner comment s'organise la *fiscalité* régionale en la matière, plus précisément la perception de la taxe sur les déchets, instituée par le décret du 25 juillet 1991.

L'Office exerce, en la matière, une fonction centrale. Aux termes de l'article 39-6° du décret du 5 juillet 1985, il est chargé du « calcul effectif » de la taxe sur les déchets. Le Conseil d'Etat a préconisé l'usage de ces termes clairs et pragmatiques, pour éviter toute confusion quant à l'ampleur du rôle réellement dévolu à l'Office (24). Ce sont en effet les fonctionnaires désignés par l'Exécutif qui procèdent, aux termes de l'article 17 du décret, à l'établissement et au recouvrement de la taxe, et notamment à l'établissement du rôle.

Par ailleurs, l'Office est également compétent pour conclure avec des industriels des accords, dits « pactes industriels », qui permettront à certains redevables d'obtenir des ristournes d'impôt à condition de prendre des engagements conformes à la politique régionale des déchets (25).

Enfin, le produit de la taxe est affecté à un fonds, créé au sein du budget de l'Office et destiné à pourvoir à une série de missions définies par le décret.

Ces dispositions du décret du 25 juillet ne vont pas sans soulever certaines perplexités. On observe, en particulier, que le fonds auquel est affecté le produit de la taxe doit financer des missions qui ne coïncident pas avec celles que le décret du 5 juillet 1985 assigne à l'Office ; on y trouve, notamment, le recyclage de déchets, l'instauration de réseaux de mesure et de contrôle, ou encore la réhabilitation des anciens sites pollués. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs critiqué la formulation peu usuelle de ces missions (26). Faut-il dès lors comprendre que le décret du 25 juillet 1991 modifie implicitement les dispositions antérieures, et étend les missions de l'Office ? Faut-il au contraire considérer que le fonds constitue une espèce d'appendice qui reste extérieur à l'Office proprement dit ? L'ambiguïté est entière.

Une autre difficulté se présente quant au statut budgétaire du fonds lui-même. Initialement, le projet prévoyait en effet

(24) *Doc. C.R.W.*, 248 (1990-1991), n° 1, p. 13.

(25) Article 36 du décret du 25 juillet 1991.

(26) *Doc. C.R.W.*, 253 (1990-1991), n° 1, p. 20.

la création d'un fonds au sein du budget de la Région wallonne, l'Office étant chargé de la gestion de ce fonds. Le Conseil d'Etat a estimé que cette formule n'était pas heureuse, et observé qu'elle ne se conciliait pas avec les dispositions du décret du 5 juillet 1985, qui citent parmi les ressources de l'Office lui-même « le produit des taxes et redevances ». Mais, dans un précédent avis, le Conseil d'Etat avait considéré que l'attribution de ces recettes fiscales à l'Office ne pouvait pas s'analyser comme la création d'un véritable fonds budgétaire au sens de l'article 19 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat, et qu'elle ne se justifiait donc pas au regard du principe budgétaire de la non affectation des recettes (27). L'exécutif a alors choisi de constituer un fonds au sein du budget de l'Office, ce qui constitue une bizarrerie sur le plan de la technique budgétaire.

Au-delà de ses aspects techniques, la question de la structure budgétaire touche à des questions importantes de droit de l'environnement ; l'affectation des recettes fiscales constitue l'une des formes d'application du principe « pollueur-payeur » et dès lors l'un des instruments privilégiés de financement des politiques de l'environnement.

7. Les études, analyses et statistiques.

L'Office est investi d'un rôle prépondérant en ce domaine, puisqu'il est spécialement chargé de la création d'une banque de données des déchets en Région wallonne, ainsi que de la réalisation de toutes études (28). Il ne s'agit cependant pas d'une exclusivité. L'article 13 du décret prévoit un droit d'information particulier dans le cadre de l'élaboration du Plan wallon, au profit de l'administration régionale en général. L'article 35 prévoit, de même, que les données recueillies en vue de l'élaboration de textes réglementaires sont mises à la disposition soit de l'Office, soit d'autres services de l'administration régionale.

Nous avons évoqué plus haut le projet de création d'un laboratoire public spécialisé au sein de l'ISSEP.

(27) *Doc. C.R.W.*, 248 (1990-1991), n° 1, pp. 12-13. Nous avouons trouver inutilement rigoureuse une telle appréciation.

(28) Article 39, 2° et 7° du décret du 5 juillet 1985.

8. *L'initiative économique publique.*

Indépendamment des mesures administratives d'exécution de la politique régionale des déchets, on peut souhaiter un renforcement de la présence publique dans le secteur économique des déchets. Cette préoccupation s'inscrit dans le droit fil de la directive du Conseil des Communautés européennes du 18 mars 1991, qui ne prévoit pas seulement l'adoption de mesures de police, mais invite également les Etats membres à prendre les mesures appropriées « en vue de l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination » (article 5).

L'activité publique dans le secteur des déchets est traditionnellement le fait des intercommunales, qui se limitent aux déchets ménagers (29). Pour dépasser ce niveau d'intervention, la Région wallonne a naturellement recouru au dispositif légal qui organise l'initiative économique publique au niveau régional, c'est-à-dire la loi du 2 avril 1962 (30), et constitué sur cette base la SPAQUE.

Aux termes de l'article 43*bis* du décret, la SPAQUE a pour mission, indépendamment de celles que nous avons évoquées ci-dessus, la mise en place d'un réseau de décharges ainsi que la participation dans d'éventuelles sociétés d'exploitation. Le Plan wallon des déchets (31) précise quelque peu ces perspectives en indiquant que la SPAQUE n'agira pas comme exploitant de décharges, mais comme actionnaire de sociétés mixtes d'exploitation. On y lit aussi que la SPAQUE concentrera son activité sur les décharges de classe 1 et 2, et, pour ce qui concerne la classe 2, destinées aux déchets non ménagers. La justification de l'intervention publique consiste à notamment à assurer un contrôle des tarifs pratiqués et des implantations de décharges.

Il convient de rappeler ici que les entreprises publiques créées dans le cadre de la l'initiative économique publique sont soumises, dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, à l'ap-

(29) *Doc. C.R.W.*, 113 (1983-1984), n° 1, p. 13.

(30) Articles 20 et suivants, introduits par le décret du 7 décembre 1989.

(31) P. 198.

plication entière du droit commun (32). La SPAQUE et les sociétés dont elle sera actionnaire ne seront évidemment pas dispensées d'obtenir les agréments et permis requis pour exercer leurs activités. L'examen de leurs demandes devra s'effectuer de manière objective, et leurs concurrents éventuels seront recevables à invoquer, le cas échéant, le principe d'égalité (33).

B. — *En Région flamande*

Pour pourvoir à l'exécution de la politique régionale des déchets, la Région flamande a recours, essentiellement, à deux instances administratives : la Société publique des déchets pour la Région flamande (OVAM) et l'administration régionale.

L'OVAM a été doté, lors de sa création par le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, de missions extrêmement étendues : toutes les fonctions administratives requises, notamment la planification, le contrôle, l'établissement d'une banque de données, la réalisation d'études, l'exploitation d'installations d'élimination, les mesures d'élimination d'office, la gestion d'un laboratoire d'analyses, etc., sont concentrées au sein de cet organisme. Celui-ci peut, en outre, se voir confier d'autres tâches par l'Exécutif flamand.

En ce qui concerne les autorisations et agréments, on observe toutefois que, dans le cadre du décret de 1981, c'est la Députation permanente qui est déclarée compétente pour les accorder ; l'OVAM peut simplement intervenir en ce domaine par le biais d'un droit de recours auprès de l'Exécutif, droit de recours qu'il partage avec le gouverneur de province, le Collège échevinal, le demandeur et tous les tiers intéressés.

Le système ainsi mis en place en 1981 a été modifié par un décret du 12 décembre 1990, relatif à la politique administrative, qui restructure diverses institutions dépendant de la

(32) Voy. notre ouvrage, *Le statut juridique des entreprises publiques*, Story, 1990, not. p. 406.

(33) On peut songer ici, par analogie, à la jurisprudence qui impose aux intercommunales le strict respect du droit commun lorsqu'elles soumissionnent à des marchés publics communaux : *ibid.*, n° 261.

Communauté flamande. Le décret retire certaines de ses attributions à l'OVAM pour les confier aux services du Ministère de la Communauté flamande. Il s'agit, d'une part, de certains aspects de la mission de contrôle et de surveillance (34) ; et, d'autre part, des fonctions touchant aux autorisations. La première modification s'explique par un souci de regroupement des attributions de contrôle dans les différents domaines de l'environnement. Quant à la seconde, c'est l'instauration d'un système unique d'autorisation « anti-pollution » qui la motive (35).

L'OVAM est un organisme personnalisé, classé dans la catégorie A de la loi du 16 mars 1954. Géré par deux fonctionnaires dirigeants, il fonctionne sous l'autorité hiérarchique de l'Exécutif. Aucun comité consultatif n'y est prévu. Sa dénomination de « Société publique » est donc trompeuse, puisqu'il ne présente aucune des caractéristiques du modèle sociétaire. On relèvera, toutefois, que l'arrêté de l'Exécutif du 30 juillet 1981, qui établit les « statuts » de l'OVAM, l'autorise à prendre des participations dans des sociétés, et le désigne ainsi virtuellement comme la tête d'un groupe de sociétés publiques.

Sans entrer dans la description d'autres secteurs du droit de l'environnement, nous signalerons l'existence de deux institutions de la Région flamande, qui présentent un intérêt particulier sur le plan institutionnel.

Il s'agit tout d'abord du « Fonds de prévention et d'assainissement en matière de l'environnement et de la nature », plus simplement baptisé Fonds MINA, qui est constitué en service administratif à gestion séparée (36). La Région flamande a choisi de constituer un seul Fonds, alimenté par une série de recettes affectées, parmi lesquelles le produit de la redevance sur les déchets, et amené à financer toutes espèces de dépenses exposées par la Région en matière d'environnement au sens large du terme. L'option ainsi retenue est donc celle d'une spécialisation moins accentuée que dans le cas de la Région wallonne.

(34) Seuls les aspects quantitatifs restent du ressort de l'OVAM.

(35) *St. Vl. Raad*, 395 (1989-1990), n° 1, pp. 27-28.

(36) Décret du 23 janvier 1991.

On s'intéressera également à une société dénommée AQUAFIN (37), qui intervient en tant que société d'exploitation en matière d'épuration des eaux. Constituée sous forme de filiale spécialisée de la Société régionale d'investissement pour la Région flamande (GIMV), AQUAFIN a reçu à cet égard une habilitation décrétable exclusive. Le procédé s'apparente donc étroitement à celui qui préside à la création de la SPAQUE en Région wallonne.

C. — *En Région bruxelloise*

Compte tenu de ses caractéristiques institutionnelles, la Région de Bruxelles-capitale se voit investie, en matière de déchets, de fonctions plus étendues que les deux autres Régions. Outre les compétences régionales proprement dites, la Région exerce en effet les attributions revenant à l'agglomération bruxelloise, et donc, initialement, aux communes. Elle assure ainsi un rôle directement actif dans le domaine de l'enlèvement des déchets ménagers.

Cette particularité se traduit directement dans l'organisation administrative bruxelloise. Deux organismes ont été institués pour la gestion de la politique des déchets à Bruxelles : l'Institut belge pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) et l'Agence régionale pour la propreté (Bruxelles-propreté).

L'I.B.G.E. (38) est chargé d'un large ensemble de missions correspondant aux compétences régionales : recherches et études, établissement du projet de plan des déchets, surveillance et contrôle (39), pouvoir consultatif notamment quant aux autorisations d'exploitation, assistance technique aux pouvoirs locaux, etc. Les textes organiques ne lui assignent toutefois aucune mission d'exploitation proprement dite ; aussi, la disposition qui autorise l'Institut à s'associer à des

(37) Article 32^{septies} de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, insérés par le décret flamand du 12 décembre 1990 sur la politique administrative.

(38) L'Institut a été créé par l'arrêté royal du 8 mars 1989, confirmé par la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles. Son existence ressort aussi de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

(39) L'article 43 de la loi précitée du 16 juin 1989 permet à l'Exécutif de lui confier toutes les missions de contrôle que d'autres lois ou arrêtés attribuent à ses services. On peut s'interroger sur le sort de cette disposition à l'égard du texte ultérieur de l'ordonnance du 7 mars 1991.

sociétés et à en prendre le contrôle ne donne-t-elle pas, en tant que telle, la possibilité de créer autour de l'Institut un groupe industriel public dans le domaine des déchets (40).

On notera en particulier que les attributions de l'Institut excèdent le domaine de la politique des déchets : c'est à l'ensemble des politiques de l'environnement que s'étendent ses activités.

L'Institut est constitué sous forme d'un organisme de catégorie A de la loi du 16 mars 1954. Il est géré, sous l'autorité directe de l'Exécutif, par un fonctionnaire dirigeant et un fonctionnaire dirigeant adjoint. Une commission consultative y est instituée, formée de représentants des organisations sociales, des entreprises et de personnalités désignées en raison de leurs compétences scientifiques. Quant aux ressources de l'Institut, elles proviennent essentiellement de ses recettes d'exploitation ainsi que de crédits budgétaires lui alloués par la Région. Ces crédits peuvent être prélevés à charge d'un Fonds pour la protection de l'environnement (41), destiné à supporter l'ensemble des dépenses de politique de l'environnement.

Bruxelles-propreté (42) est par nature un organisme d'intervention matérielle directe. L'Agence est en effet chargée des tâches de l'Agglomération en matière d'enlèvement et de traitement des immondices ; elle se voit en outre assigner notamment pour objet l'élimination des déchets des entreprises qui le souhaitent. Par ailleurs, l'Agence participe à la planification des déchets, et elle peut être chargée par l'Exécutif de toutes missions en rapport avec la politique régionale des déchets. L'ordonnance qui la crée lui permet de prendre des participations dans des sociétés, mais seulement moyennant l'autorisation de l'Exécutif.

Bruxelles-propreté est constituée sous la forme d'un organisme de catégorie A et, comme l'Institut, elle est gérée par deux fonctionnaires dirigeants qui fonctionnent sous l'autorité de l'Exécutif. Le personnel de l'Agence est formé prioritaire-

(40) Sauf dans l'hypothèse où l'Exécutif lui confierait des missions nouvelles comme prévu à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal.

(41) Créé par l'ordonnance du 12 décembre 1991, article 2-9°.

(42) Créée par l'ordonnance du 19 juillet 1990.

ment des anciens agents de l'Agglomération. Les ressources dont elle dispose peuvent comporter le produit d'emprunts.

Le « profil administratif » de la Région bruxelloise se présente donc assez différemment de celui des deux autres Régions. Une institution — l'I.B.G.E. — y apparaît dotée de compétences administratives générales en matière d'environnement ; une autre — Bruxelles-propreté — assume spécifiquement les tâches d'exploitation en rapport avec la politique des déchets. L'une comme l'autre peuvent se voir confier des missions complémentaires par l'Exécutif. Dans les deux cas, la Région de Bruxelles-capitale a recouru à la forme juridique de l'organisme personnalisé soumis au pouvoir hiérarchique de l'Exécutif.

II. — LES INSTITUTIONS CRÉÉES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS

Les textes que nous venons d'examiner font apparaître l'existence d'institutions spécialisées, auxquelles cette seconde partie est consacrée.

Nous aborderons tout d'abord le cas de l'Office régional wallon des déchets, unique en son genre, qui est constitué sous la forme d'une « entreprise régionale ».

Ensuite, nous traiterons des organismes décentralisés proprement dits, qui constituent la majorité des institutions étudiées.

Enfin, nous consacrerons un troisième paragraphe à l'utilisation de la loi du 2 avril 1962, particulièrement dans le cas de la SPAQUE.

A. — *L'entreprise régionale*

1. *Choix de la forme juridique.*

Lors de sa création en 1985, le législateur décrétoal avait confié à l'Office une série d'attributions, relatives principalement aux déchets non ménagers (43), et comportant notam-

(43) Décret du 5 juillet 1985, article 39.

ment l'élimination d'office de déchets et la remise en état de sites. Avant même que l'Office ne soit devenu opérationnel, le décret du 30 juin 1988 a étendu ses attributions au secteur des déchets ménagers. En 1991, un changement beaucoup plus considérable est introduit par le décret du 4 juillet 1991, qui prévoit la création de la SPAQUE. Les missions de l'Office deviennent, comme nous avons pu l'observer ci-avant, de nature essentiellement administrative. L'Office change donc de nature et se voit privé de toutes les attributions de type industriel.

C'est l'énoncé des missions originaires de l'Office qui explique sa structure juridique. L'Office se présente en effet comme une « entreprise régionale ».

L'expression renvoie, par transposition, aux dispositions des lois sur la comptabilité de l'Etat qui règlent le statut des entreprises d'Etat. Il s'agit d'une forme juridique qui ménage, au sein de la personne juridique de l'Etat, le minimum d'autonomie technique et financière nécessaire à l'exercice d'activités économiques. L'entreprise d'Etat se caractérise principalement par l'existence d'un budget distinct de celui du Ministère concerné, par l'obligation de tenir une comptabilité de type commercial en marge de la comptabilité budgétaire, et par la possibilité de constituer des fonds de renouvellement, d'amortissement et de réserve. La loi organise en outre une comptabilisation des transferts entre l'Etat et l'entreprise d'Etat, de sorte qu'une ébauche de personnalité juridique se dessine sur le plan patrimonial.

Compte tenu de ces caractéristiques, on comprend aisément que la formule soit réservée, aux termes de l'article 33 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, aux « services de l'Etat à caractère commercial, industriel ou financier, désignés par des lois particulières ». On sait qu'elle n'a connu qu'un succès très mitigé auprès du législateur national (44).

(44) Le Barrage de Nisramont, aujourd'hui régionalisé, en constituait le seul exemple à notre connaissance.

Les lois sur la comptabilité de l'Etat s'appliquaient de plein droit aux Régions jusqu'à la réforme de 1988 (45). Toutefois, le Conseil d'Etat (46) a estimé que les dispositions relatives aux entreprises d'Etat ne pouvaient être utilisées par la Région que par référence, ce qui soulève toujours des difficultés légistiques. Dès lors, le législateur décréta a préféré prévoir, conformément à la recommandation du Conseil d'Etat, que l'Exécutif fixerait le statut de l'Office « en s'inspirant » des dispositions légales en cause.

Le choix de la forme juridique d'entreprise régionale n'a pas été remis en cause depuis 1985, en dépit des modifications importantes apportées aux missions de l'Office. Le Conseil d'Etat (47) a critiqué à ce titre le maintien de cette solution : le recours à ce statut ne se justifie plus, selon lui, compte tenu des mission actuelles de l'Office.

Si elle s'avère certes pertinente en termes de bonne gestion, cette critique traduit, en droit, un point de vue opposé à celui qui inspirait l'avis donné en 1985. En effet, si l'on considère que la Région ne peut que s'inspirer des dispositions relatives au régime de l'entreprise d'Etat, sans en faire réellement application, on doit admettre qu'elle est libre de s'y référer quand bon lui semble. Les limites définies à l'article 33 ne peuvent revêtir pour la Région une portée contraignante que dans la mesure où le titre II de la loi s'applique effectivement à elle.

Force est de constater, en tous cas, que l'Office fonctionne actuellement dans un cadre institutionnel qui a été pensé en fonction de missions désormais disparues.

2. *Organisation de l'Office.*

Le décret porte lui-même quelques règles fondamentales d'organisation de l'Office, complétées par un arrêté de l'Exécutif du 5 novembre 1990.

Sur le plan financier, le régime de l'Office reproduit celui des entreprises d'Etat. On notera cependant l'existence d'un fonds de réserve, prévu par l'article 38*bis* du décret, qui peut être

(45) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, article 13 ; loi spéciale du 16 janvier 1989, articles 50, § 2, et 71, § 1^{er}.

(46) *Doc. C.R.W.*, (1983-1984), n° 113/1, pp. 59-60.

(47) *Doc. C.R.W.*, 248 (1990-1991), n° 1, p. 13.

alimenté par le budget régional ; il n'est pas sûr que cette disposition se concilie parfaitement avec les articles 54 et 55 de la loi du 28 juin 1963, qui paraissent limiter la notion de fonds de réserve à un prélèvement sur les bénéfices de l'entreprise régionale, le solde étant pris en recettes au profit de l'Etat.

On doit également rappeler l'existence du Fonds créé par le décret du 25 juillet 1991 pour recevoir le produit de la taxe sur les déchets, et du fonds de garantie elliptiquement réglé par l'article 39-5° du décret du 5 juillet 1985.

Quant à l'organisation des services de l'Office, on constate que les textes sont muets à cet égard, et, notamment qu'ils ne mentionnent pas la désignation d'un fonctionnaire dirigeant. L'Office doit donc se gérer comme n'importe quel autre service de l'administration et il fonctionne dans le cadre du régime hiérarchique pur et simple, sous l'autorité de l'Exécutif. Cette constatation rend d'ailleurs un peu paradoxale l'attribution à l'Office de nombreuses compétences d'avis et de propositions : en l'absence de personnalité juridique et d'organe de gestion propre, l'avis de l'Office ne peut s'analyser, en droit, que comme l'avis de l'Exécutif ...

La principale originalité institutionnelle de l'Office résulte de l'existence d'un comité consultatif, prévu par l'article 38, § 2, du décret. Au sein d'une entité qui ne constitue qu'un démembrement de l'administration, ce comité témoigne d'un certain souci de concertation avec le secteur privé.

La composition du comité ne fait aucune place aux associations de défense de l'environnement, ni aux partenaires sociaux ; on y trouve, aux côtés de trois fonctionnaires de la Région, un membre de la Commission des déchets, deux représentants des intercommunales de gestion des déchets, un représentant de la S.R.I.W. et trois représentants des industries privées (48).

Il faut enfin mentionner l'article 41*bis* du décret du 5 juillet 1985, qui permet dans certaines limites le recrutement de personnel contractuel au sein de l'Office. Les agents ainsi recrutés font indubitablement partie du personnel de la Région wal-

(48) Art. 17 de l'arrêté précité.

lonne ; dès lors, ils sont soumis aux règles générales applicables au recrutement contractuel dans les services régionaux (49).

B. — *Les services décentralisés*

1. *Choix de la forme juridique.*

Il convient tout d'abord de rappeler à cet égard que l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles permet aux Régions de créer librement des « services décentralisés, des établissements et des entreprises » dans les limites de leurs compétences matérielles. La loi ajoute que le décret peut leur accorder la personnalité juridique et régler leur organisation.

Jusqu'en 1988, le législateur décentral ne disposait cependant que d'une liberté limitée en ce domaine. En effet, l'article 13 de la même loi lui imposait de se référer, pour l'organisation de ses services décentralisés, aux catégories définies par la loi du 16 mars 1954 relative à la gestion et au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Depuis les réformes de 1988, cette obligation a disparu, et les Régions peuvent donc s'écarter des modèles bien connus de la loi de 1954. Les seules contraintes qui demeurent sont le respect des principes généraux du statut des agents de l'Etat, tels qu'ils ont été fixés par l'arrêté royal du 19 novembre 1991 (50), et le respect du droit de contrôle de la Cour des Comptes. On constate néanmoins que nombre de décrets récents continuent de se référer à la loi de 1954, optant ainsi, sans doute par commodité, pour un mode de législation par référence qui n'est pas sans inconvénients.

Dans le domaine de la politique des déchets, on s'aperçoit immédiatement que la plupart des services décentralisés créés par les Régions empruntent l'une des catégories de la loi de 1954, la catégorie A. Tel est le cas, en effet, de l'OVAM, de l'IBGE et de Bruxelles-propreté.

(49) C'est-à-dire aux dispositions de la loi du 20 février 1990, avant l'adoption de l'arrêté royal du 19 novembre 1991 fixant les principes généraux, et à celui-ci ensuite.

(50) Le Conseil d'Etat a estimé à ce propos que les principes généraux énoncés par l'arrêté devaient s'appliquer à l'ensemble des organismes d'intérêt public dépendant des Communautés et des Régions (*Mon.* 24 déc. 1991, pp. 29407-29408). La solution plus mitigée retenue par le texte de l'arrêté, qui, en son article 62, se déclare applicable aux seuls organismes à énumérer par un arrêté royal, est donc sujette à caution.

2. *Organisation des services.*

La caractéristique majeure de la catégorie A consiste en l'absence de décentralisation véritable du pouvoir de décision. Ces organismes sont dotés de la personnalité juridique, avec tous les corollaires que ceci suppose sur le plan technique. On pense, notamment, à l'existence d'un patrimoine propre, à la faculté d'ester en justice, mais aussi à la soustraction de principe à toutes les législations visant la Région elle-même (51). En revanche, ces organismes restent placés sous l'autorité hiérarchique d'un Ministre — ou, par transposition, de l'Exécutif régional, ce qui les prive de toute véritable autonomie décisionnelle.

Ce système était notamment celui des grandes régions d'Etat, aujourd'hui transformées en entreprises publiques autonomes.

Dans certains cas, les organismes de catégorie A sont gérés directement par l'Exécutif, le seul correctif à cette constatation procédant des possibilités de délégation reconnues par le droit administratif commun. Dans d'autres cas, le texte organique prévoit la désignation de fonctionnaires dirigeants, qui, bien qu'ils soient hiérarchiquement subordonnés à l'Exécutif, peuvent être directement titulaires d'attributions essentiellement liées à la gestion journalière (52).

Les deux modèles se rencontrent au niveau régional, dans le domaine qui nous occupe.

C. — *Les entreprises à capital public*

1. *Choix de la forme juridique.*

Deux organismes se singularisent par un statut juridique original : la SPAQUE et AQUAFIN ont en effet été constituées dans le cadre de la loi du 2 avril 1962 et méritent, à ce titre, quelques développements.

La loi du 2 avril 1962 organise les instruments de l'initiative économique publique — tant sur le plan national que régional. Elle définit selon quelles méthodes les pouvoirs publics pour-

(51) Voy. notre ouvrage précité, n° 149.

(52) Par contre, on ne rencontre jamais d'organes collégiaux chargés de la gestion de ces organismes.

ront devenir actionnaires d'entreprises privées et mener ainsi une politique d'intervention active dans le tissu économique. Sans entrer ici dans un exposé détaillé de cette législation, nous rappellerons simplement qu'elle crée des sociétés publiques d'investissement dont la mission consiste principalement à prendre des participations dans des entreprises. Leurs facultés d'intervention sont très étendues, puisqu'elles peuvent notamment apparaître comme fondateurs de sociétés, ainsi que comme actionnaires majoritaires voire uniques.

Les sociétés publiques d'investissement constituent elles-mêmes des organismes décentralisés, dotés d'une grande autonomie. Ce sont leurs organes de gestion qui décident de leurs interventions, financées par leurs fonds propres, et aucun pouvoir de tutelle ne s'exerce à cet égard.

Quant aux entreprises dans lesquelles les sociétés publiques d'investissement prennent des participations, on s'accorde à considérer que leur nature juridique reste privée, quel que soit le taux de la participation publique à leur capital. Elles sont donc, notamment, entièrement soumises au droit de la faillite.

Parmi ces sociétés, certaines peuvent cependant recevoir la qualité de « filiales spécialisées » de la S.N.I. ou de la S.R.I.. Dans ce cas, elles doivent assurer elles-mêmes un rôle de holding et partagent en quelque sorte les missions de la société publique d'investissement. La nature publique ou privée des filiales spécialisées est difficile à déterminer (53).

La loi de 1962 permet également aux pouvoirs publics d'utiliser les sociétés publiques d'investissement comme de simples intermédiaires pour des opérations qu'ils décident et financent eux-mêmes ; c'est le procédé dit des « missions déléguées ». Dans ce cas, l'Etat ou la Région peuvent charger la société publique d'investissement, ou une filiale spécialisée de celle-ci, de prendre en leur nom une participation dont le montant est pris en charge par leur budget. Cette pratique est courante.

Tel est le procédé auquel on a recouru tant pour la création de la SPAQUE que pour celle d'AQUAFIN. Contrairement à ce qui se fait habituellement, les Régions ont cependant voulu,

(53) Voy. M. BOLCA, *Les filiales spécialisées de la S.N.I.*, Bruylant, 1987.

dans ces deux cas, couvrir ces opérations de l'autorité du législateur décréteil.

Si le mécanisme de la mission déléguée est connu depuis belle lurette, et ne prête plus guère à contestations, l'application qu'il reçoit dans le cas présent soulève quelques observations, que nous développerons spécialement à propos de la SPAQUE.

On constate tout d'abord que le texte de l'article 43*bis* du décret du 5 juillet 1985 vise la création d'une société publique à forme commerciale ; cette précision doit-elle conduire à écarter en l'espèce la qualification de droit privé, habituellement admise pour les sociétés au capital desquelles les pouvoirs publics participent ? Nous ne le pensons pas, dans la mesure où cet adjectif est sans doute seulement destiné à indiquer que le taux de la participation publique au capital de la SPAQUE doit être majoritaire, ce qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, n'est pas toujours vrai dans toutes les filiales spécialisées.

Encore faut-il s'attacher à vérifier comment l'objet de la SPAQUE se définit. Or, on s'aperçoit que le décret évoque des missions qui seront confiées à cette société par l'Exécutif. Faut-il voir là une sorte d'application (au second degré) du procédé de la mission déléguée ? Cette vision ne correspond pas tout à fait à la réalité. En effet, les missions confiées à la SPAQUE ne sont pas définies une à une de manière précise, comme c'est le cas habituellement, mais formulées en termes généraux. Le mode de financement de la SPAQUE répond à la même logique, puisque des enveloppes globales sont mises à disposition de la S.R.I.W. et libérées au profit de la SPAQUE au fur et à mesure que celle-ci justifie de ses dépenses.

La Région dispose, en vertu des conventions relatives à la création de la SPAQUE, d'un droit de regard étroit sur l'exécution des missions qu'elle attribue ainsi à la société. Elle se voit même reconnaître un pouvoir plus étroit que le contrôle classique de tutelle générale (54).

(54) En effet, outre un système classique de tutelle d'annulation, il y est prévu que la SPAQUE doit se conformer dans une série de cas aux instructions de l'Exécutif, et soumettre à l'approbation préalable de celui-ci de nombreuses décisions, notamment tous les actes de disposition du patrimoine.

Ces observations, qui trouvent leur équivalent dans le cas d'AQUAFIN, amènent à formuler deux réflexions.

D'une part, on doit s'interroger sur le sens du recours à la loi du 2 avril 1962 dans le domaine qui nous occupe. Où est la finalité de « politique industrielle » et d'incitation économique qui préside à l'ensemble de cette législation ? La SPAQUE joue-t-elle vraiment le rôle d'un holding public, ou bien d'une société industrielle d'exploitation ? Le but poursuivi par la Région a-t-il encore quelque chose à voir avec l'initiative économique publique ? Sans doute l'intervention directe du législateur décretaal pour autoriser la création de la SPAQUE confère-t-elle à celle-ci un fondement juridique suffisant ; mais le souci de la rationalité juridique n'y trouve pas nécessairement son compte.

D'autre part, on peut voir dans ce mécanisme un mode de création d'organismes d'intérêt public déguisés. Le Conseil d'Etat ne s'est pas fait faute de le souligner lors de la discussion du décret créant AQUAFIN (55). L'examen des missions et des modes de fonctionnement de ces organismes amène en effet nécessairement à constater que leur rattachement aux Régions est beaucoup plus étroit que celui d'une simple société à capital public. Or, le recours à la loi de 1962 risque de couper court à la qualification d'organisme public, et, dès lors, à l'application de règles propres au secteur public. Parmi celles-ci, et non des moindres, citons la loi sur les marchés publics ainsi que l'arrêté royal du 19 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut du personnel.

2. Organisation de ces services.

L'on peut se contenter d'observations succinctes à ce sujet. Conformément à la logique de la loi de 1962, la SPAQUE est organisée selon le modèle des sociétés anonymes et fonctionne dès lors dans le respect des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

Dans cette logique, la Région intervient en tant qu'actionnaire majoritaire ou exclusif de la société et dispose des préro-

(55) *St. Vl. Raad*, 395 (1989-1990), n° 2, pp. 21-22. Cette question a donné lieu à de vives discussions en commission du Conseil flamand : 395 (1989-1990), n° 9, pp. 79 et s.

gatives du droit commun pour exercer son pouvoir d'influence. Toutefois, les textes montrent que la logique du modèle sociétaire est loin d'être respectée réellement dans le cas de la SPAQUE. Comme nous venons de le souligner, les conventions passées entre la SPAQUE, la SRIW et la Région organisent un droit de regard direct de l'Exécutif sur les activités de la SPAQUE ; tant le mécanisme de financement que le mode de fonctionnement de la société permettent de la qualifier d'instrument d'action de la Région. Les relations qui s'établissent entre l'une et l'autre ne peuvent donc se réduire à celles qui résultent d'un actionnariat commercial.

CONCLUSIONS

Trois remarques nous paraissent s'imposer en guise de conclusion de cette brève analyse.

La première a trait aux limites du procédé de la décentralisation en matière de déchets. Les organismes dont nous avons observé l'apparition restent tous soumis au pouvoir hiérarchique de l'Exécutif, et se situent ainsi dans le degré minimal de la décentralisation : les Régions ont, dans la plupart des cas, recouru à la catégorie A de la loi du 16 mars 1954, pour lequel le législateur national manifeste aujourd'hui une certaine désaffection.

Ceci semble indiquer que les besoins qui justifient la création de services décentralisés en matière de déchets, voire d'environnement en général, sont exclusivement de nature technique : recherche d'une spécialisation administrative, affranchissement des contraintes de la gestion centralisée, souci d'efficacité dans l'action, etc. Par contre, les Régions ne témoignent ici d'aucune tendance à déplacer le pouvoir de décision, que ce soit pour le confier à des organes de gestion spécialisés ou pour le partager avec les représentants d'intérêts divers. En ce sens, on peut dire que la matière reste dès lors caractérisée par une forte concentration du pouvoir de décision.

Une deuxième observation concerne l'utilisation donnée ici à la loi du 2 avril 1962. Comme nous l'avons relevé, il est manifeste que ce dispositif légal trouve, en matière d'environ-

nement, des applications qui sont étrangères à ses finalités originelles. La même remarque s'impose d'ailleurs à propos de certaines initiatives en matière foncière. Traduisant sans doute l'évolution des préoccupations contemporaines, les pouvoirs publics recourent à un dispositif conçu à des fins d'expansion économique pour se doter d'instruments d'intervention sur le territoire. En outre, les frontières apparemment claires entre les organismes d'intérêt public, d'une part, et les entreprises à capital public, d'autre part, s'estompent à la faveur de ces glissements. Faut-il en conclure que, entre le service public et l'initiative économique publique, une catégorie nouvelle est en voie de se dessiner ?

Notre troisième observation porte sur les difficultés manifestes que rencontrent les pouvoirs régionaux pour délimiter et diviser de manière rationnelle les attributions nécessaires à l'exercice de leur politique. Au-delà de leurs dimensions techniques, et parfois anecdotiques, ces difficultés semblent surtout faire écho à un problème fondamental qui est celui de la cohérence du droit de l'environnement. Harmoniser la division des secteurs d'intervention : les déchets, l'eau, l'air, la mer ... et harmoniser la division des fonctions administratives : la police, l'incitation, la réglementation, l'initiative ..., ce n'est rien d'autre que structurer une politique d'ensemble de l'environnement. L'organisation administrative apparaît ainsi comme un miroir de l'organisation du droit lui-même.