

Numéro du rôle : 4201
Arrêt n° 121/2007 du 19 septembre 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*
* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 24 avril 2007 en cause de Annie Heytens et Roderick D'Hoore contre la SA « Makro Zelfbedieningsgroothandel », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 mai 2007, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er de la loi du 12 janvier 1991 [lire : 1993] concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement *juncto* l'article 271 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, viole-t-il les articles 10 et 11 (égalité et non-discrimination), 22 (droit au respect de la vie privée) et 23 (droit à la protection d'un environnement sain) de la Constitution, en ce sens que les habitants d'une commune ne pourraient pas intenter d'action en cessation au nom de la commune lorsque cette dernière néglige d'ester en justice à propos d'une activité soumise à autorisation pour laquelle cette commune a délivré un permis (autorisation écologique et/ou permis d'urbanisme) ou a initialement remis un avis favorable à l'Administration de l'aménagement du territoire (AROHM), mais ne pourraient le faire que lorsqu'il s'agit d'une activité non autorisée ou non soumise à autorisation ou d'une activité exercée en infraction à un permis accordé ? »

Le 16 mai 2007, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Un recours fondé sur l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 et sur l'article 271 de la Nouvelle loi communale a été introduit, au nom de la ville de Bruges, auprès de la Cour d'appel d'Anvers.

Dans un arrêt interlocutoire du 6 septembre 2005, la Cour d'appel d'Anvers a déclaré le recours recevable et a annulé le jugement dont appel, en ce que celui-ci avait déclaré irrecevable l'action des parties demanderesse devant le juge *a quo*. L'action originaire des parties demanderesse devant le juge *a quo* a été déclarée recevable.

La Cour d'appel d'Anvers constate que les appelants invoquent un intérêt communal à l'appui de l'action qu'ils ont intentée. Elle se demande si un tel intérêt de la commune existe, étant donné que le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges avait à l'origine émis un avis favorable relativement à la demande de permis.

La Cour d'appel d'Anvers pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions, qui ont été établies par application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les juges-rapporteurs ont constaté que la Cour s'était déjà prononcée sur une question préjudicielle identique, à savoir dans l'arrêt n° 70/2007 du 26 avril 2007.

Ce précédent a amené les juges-rapporteurs à proposer à la Cour de répondre à la question préjudicielle par un arrêt de réponse immédiate.

A.2. Les parties n'ont pas introduit de mémoires justificatifs.

- B -

B.1. L'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement dispose :

« Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une [ou] de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.

Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.

Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées ».

B.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de cette disposition, lue en combinaison avec l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle entraînerait une différence de traitement entre deux habitants d'une commune qui estent en justice, sur la base de cette disposition de la nouvelle loi communale, parce que le collège des bourgmestre et échevins de cette commune reste en défaut d'introduire une action sur la base de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 : d'une part, celui qui est confronté à un acte - visé à l'article 1er, alinéa 1er, de cette loi - qui est conforme à une autorisation ou à un avis favorable de cette

commune et, d'autre part, celui qui est confronté à un tel acte qui n'est pas conforme à une telle autorisation ou à un tel avis favorable.

La différence de traitement consisterait en ce que l'action du premier habitant ne serait pas recevable, à la différence de celle du second.

B.3.1. L'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale dispose :

« Un ou plusieurs habitants peuvent, au défaut du collège des bourgmestre et échevins, ester en justice au nom de la commune, en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées.

La commune ne pourra transiger sur le procès sans l'intervention de celui ou de ceux qui auront poursuivi l'action en son nom ».

B.3.2. Selon les travaux préparatoires de l'article 150 de la loi communale du 30 mars 1836, cette disposition vise le cas où une commune refuserait d'ester en justice et laisserait commettre des infractions au préjudice de certains habitants (*Pasin.*, 1836, p. 388). Les intérêts de la commune sont de la sorte préservés de l'inaction de sa propre administration.

B.4. Un habitant d'une commune qui est en justice sur la base de l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale n'agit pas en son nom propre, mais uniquement au nom de la commune et en tant que représentant de celle-ci. L'action doit se fonder sur un droit de la commune et a pour but de défendre un intérêt collectif. Par conséquent, un habitant d'une commune ne peut ester en justice au nom de celle-ci que pour autant que la commune en question soit elle-même recevable à agir.

B.5. L'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 accorde un droit d'action en matière de protection de l'environnement notamment à une « autorité administrative ». Parmi les autorités administratives visées à l'article 1er de la loi figurent les communes. Par conséquent, cette disposition habilite une commune à introduire une action en cessation en vue de protéger l'environnement ou d'empêcher une menace grave pour l'environnement sur son territoire, pour autant que la protection de cet aspect de l'environnement relève de ses compétences (*Cass.*, 14 février 2002, *Pas.*, 2002, n° 104).

B.6.1. La circonstance que la commune a elle-même accordé un permis ou rendu un avis favorable ne l'empêche pas d'introduire, par application de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993, une action en cessation d'un acte réalisé en exécution de ce permis, même si cet acte est conforme à cette autorisation.

B.6.2. En effet, l'article 159 de la Constitution n'empêche pas une autorité administrative d'invoquer l'illégalité d'une décision qu'elle a elle-même prise. Le président du tribunal de première instance peut, dans le cadre d'une procédure en cessation, être ainsi amené à examiner, sur la base de l'article 159 de la Constitution, la validité de l'autorisation, parce que la cessation d'un acte autorisé est demandée, même lorsque cette autorisation a été délivrée par la commune elle-même ou est conforme à un avis favorable qu'elle a rendu.

B.6.3. On ne saurait en outre alléguer que la commune n'a aucun intérêt à semblable action, étant donné qu'une commune qui introduit une action en cessation sur la base de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 en vue de protéger l'environnement ou d'empêcher une menace grave pour l'environnement sur son territoire est réputée avoir un intérêt (Cass., 14 février 2002, *ibid.*). En conséquence, la commune ne doit pas justifier d'un intérêt propre au sens de l'article 17 du Code judiciaire. Son droit d'action découle directement de la loi du 12 janvier 1993 (conclusions du ministère public précédant l'arrêt précité).

B.6.4. Un habitant peut donc introduire l'action en cessation au nom de la commune, même si l'acte litigieux est conforme à l'autorisation ou à l'avis favorable de la commune.

B.7. Il découle de ce qui précède que la différence de traitement, dans l'interprétation mentionnée en B.2, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8. Il apparaît de ce qui est exposé en B.3 à B.6 qu'une autre interprétation est possible, dans laquelle la différence de traitement mentionnée en B.2 est inexistante.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, combiné avec l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale, viole les articles 10 et 11 de la Constitution si ces dispositions sont interprétées en ce sens qu'un habitant d'une commune ne pourrait pas ester en justice au nom de cette commune lorsque le collège des bourgmestre et échevins néglige d'intenter une action, sur la base de l'article 1er de la loi précitée du 12 janvier 1993, contre un acte qui est conforme à une autorisation ou un avis favorable de cette commune.

- L'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, combiné avec l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution si ces dispositions sont interprétées en ce sens qu'un habitant d'une commune peut ester en justice au nom de cette commune lorsque le collège des bourgmestre et échevins néglige d'intenter une action, sur la base de l'article 1er de la loi précitée du 12 janvier 1993, contre un acte qui est conforme à une autorisation ou un avis favorable de cette commune.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 19 septembre 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts