

Numéro du rôle : 6817
Arrêt n° 28/2019 du 14 février 2019

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 5 décembre 2017 en cause de la commune d'Oud-Heverlee, représentée par René Decoster, contre Domien Michiels, avec comme partie intervenante la commune d'Oud-Heverlee, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 janvier 2018, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 viole-t-il les articles 41 et 162, alinéa 1er [lire : alinéa 2], 1° et 2°, de la Constitution et les articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 194 précité permet à des habitants d'agir en justice au nom de la commune à la place du collège échevinal, dans l'hypothèse où le fait de signifier un ordre de paiement relève de la notion d'action en justice, alors que l'article 41 et l'article 162, alinéa 1er, 1° et 2°, de la Constitution, [qui] posent le principe de l'autonomie communale, exigent que les intérêts exclusivement communaux, qu'ils aient ou non une incidence directe sur les finances communales, soient réglés par le conseil communal, dont l'élection directe est garantie, et alors qu'à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale, le droit d'exercer des voies de recours est directement lié à l'exigence de l'exercice autonome des compétences communales par le conseil communal ou, le cas échéant, par le collège échevinal en tant qu'organe exécutif ayant à se justifier devant le conseil, alors que les habitants qui [agissent en justice] par application du droit de substitution prévu à l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 n'ont pas à se justifier devant le conseil communal ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la commune d'Oud-Heverlee, représentée par René Decoster, assisté et représenté par Me J. Verstraeten, avocat au barreau de Louvain;
- la commune d'Oud-Heverlee, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me W. Rasschaert, avocat au barreau de Termonde;
- Domien Michiels, assisté et représenté par Me F. De Preter, Me B. Van Herreweghe et Me T. Souverijns, avocats au barreau de Bruxelles;
- Marc Van Damme, Denis Malcorps, Jan Creve et Marina Apers, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Par ordonnance du 5 décembre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et T. Giet, en remplacement du juge J.-P. Moerman, légitimement empêché, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 décembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 décembre 2018.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Après avoir informé l'administration communale de la commune de Oud-Heverlee, par lettre recommandée, que Domien Michiels, en contradiction avec le permis d'urbanisme et le permis d'environnement dont disposait ce dernier, utilisait son haras en vue de l'exploitation d'une école d'équitation et après avoir constaté que la commune restait en défaut d'intervenir à cet égard, René Decoster intente une action en cessation en matière d'environnement au nom de la commune de Oud-Heverlee, par application de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement et de l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005.

Par arrêt du 25 mars 2014, la Cour d'appel de Bruxelles accède à la demande précitée et ordonne la cessation des activités de manège et de dressage de chevaux sous peine d'une astreinte de 500 euros par jour où ces activités sont poursuivies.

Après avoir constaté que les activités en question n'avaient pas cessé, René Decoster donne mission à un huissier de justice de signifier un ordre de procéder au recouvrement des astreintes encourues et, ensuite, de procéder à une saisie-exécution. Domien Michiels forme opposition à la saisie-exécution par voie de citation.

Le 13 octobre 2015, le Tribunal de première instance de Louvain déclare l'opposition fondée, au motif qu'il n'est pas prouvé que Domien Michiels a poursuivi les activités contestées. Le 11 mai 2016, René Decoster, au nom de la commune de Oud-Heverlee, forme appel du jugement du 13 octobre 2015 auprès de la Cour d'appel de Bruxelles.

Devant la Cour d'appel de Bruxelles, la commune de Oud-Heverlee, représentée par le collège des bourgmestre et échevins, et Domien Michiels font valoir qu'il n'appartient pas à un habitant d'une commune d'entamer une procédure d'exécution par application de l'article 194 du décret communal. La Cour d'appel rejette cette exception et juge que René Decoster peut agir au nom de la commune en tant que « personne jouissant d'un droit d'exécution » et que les astreintes reviennent, le cas échéant, à la commune et non, par conséquent, à René Decoster lui-même. Domien Michiels fait également valoir que l'article 194 du décret communal est contraire à la Constitution. La Cour d'appel juge dès lors qu'il y a lieu de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La commune de Oud-Heverlee, représentée par René Decoster, (ci-après : l'appelante devant la juridiction *a quo*) estime que la disposition en cause, dans l'interprétation selon laquelle un habitant d'une commune peut, au nom de cette commune, signifier un ordre de paiement, ne limite pas de manière disproportionnée le principe de l'autonomie locale, tel qu'il est garanti par les articles 41 et 162 de la Constitution.

A.1.2. Dans le cadre de son argumentation relative à la proportionnalité de la disposition en cause, l'appelante devant la juridiction *a quo* fait notamment valoir que le législateur décretaal flamand, en prévoyant les cas où un habitant d'une commune peut agir en justice au nom de cette commune, a fait usage de sa compétence

pour régler le fonctionnement des institutions communales. Elle déduit en outre de la jurisprudence de la Cour que les conditions procédurales que contient la disposition en cause sont conformes aux règles répartitrices de compétences.

A.1.3. L'appelante devant la juridiction *a quo* estime que le caractère proportionné de la disposition en cause apparaît aussi, premièrement, de la *ratio legis* de cette disposition, le législateur décrétoal ayant voulu protéger les intérêts de la commune contre l'inertie de sa propre administration, deuxièmement, du fait que l'habitant d'une commune peut uniquement agir au nom de la commune lorsque les organes communaux pourraient eux-mêmes agir, troisièmement, du fait que l'habitant d'une commune ne peut agir que lorsque les organes communaux refusent d'agir eux-mêmes en justice, quatrièmement, du fait que l'habitant doit informer les organes communaux de son intention d'ester en justice, après quoi ces organes peuvent encore décider d'agir eux-mêmes en justice, cinquièmement, du fait que l'habitant doit signifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins, sixièmement, du fait que les organes communaux peuvent participer, avec un conseil de leur choix, à la procédure intentée par l'habitant, non seulement pour appuyer l'action de l'habitant, mais, le cas échéant, également pour contester l'action, septièmement, du fait que l'habitant doit personnellement supporter les frais de l'instance si le juge déclare l'action irrecevable ou non fondée et, enfin, du fait que l'habitant, si le juge déclare l'action fondée, dispose d'un titre exécutoire afin de mettre en œuvre un droit de la commune.

A.2.1. L'appelante devant la juridiction *a quo* estime que la caution que doit fournir l'habitant en vertu de la disposition en cause est également exigée dans le cadre d'une instance relative à l'exécution d'une décision de justice et relève que la juridiction *a quo* partage cette vision. Elle estime que la disposition en cause ne saurait donc avoir des effets manifestement déraisonnables pour les finances communales.

A.2.2. L'appelante devant la juridiction *a quo* déduit de la jurisprudence de la Cour et de celle de la Cour européenne des droits de l'homme que le droit à l'exécution effective d'une décision de justice relève des fondements de l'État de droit. Elle estime que la non-exécution d'une décision dans une instance dans laquelle un habitant d'une commune a agi au nom de la commune par application de l'article 194 du décret communal porterait atteinte aux intérêts collectifs que la décision entend protéger.

A.3.1. En ce qui concerne la différence de traitement entre, d'une part, le collège des bourgmestre et échevins, qui doit se justifier devant le conseil communal, et, d'autre part, l'habitant d'une commune qui agit en justice au nom de cette commune et qui ne doit pas se justifier devant le conseil communal, l'appelante devant la juridiction *a quo* estime que cette différence de traitement porte sur des situations juridiques incomparables. Elle fait valoir que le collège des bourgmestre et échevins ne doit se justifier devant le conseil communal que lorsque le collège décide d'agir lui-même en justice au nom de la commune et que, dans la situation visée à l'article 194 du décret communal, les organes administratifs communaux s'abstiennent précisément d'ester en justice.

A.3.2. En ordre subsidiaire, l'appelante devant la juridiction *a quo* estime que cette différence de traitement est raisonnablement justifiée, pour les mêmes raisons que celles qu'elle a invoquées dans le cadre de son argumentation concernant le caractère proportionné de la limitation du principe de l'autonomie locale.

A.4.1. Domien Michiels, intimé devant la juridiction *a quo*, estime que la disposition en cause, dans l'interprétation selon laquelle, par la notion d'« agir en droit » contenue dans cette disposition, il convient d'entendre également l'exécution d'une décision de justice, crée une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre, d'une part, le collège des bourgmestre et échevins et, d'autre part, l'habitant qui fait usage de cette disposition, en ce que, lorsque le collège des bourgmestre et échevins prend lui-même l'initiative de signifier un ordre de paiement ou de poser d'autres actes d'exécution, celui-ci doit se justifier devant le conseil communal, alors que l'habitant d'une commune n'est pas tenu de se justifier. L'intimé devant la juridiction *a quo* estime que les catégories de personnes précitées sont suffisamment comparables, puisque tant le collège des bourgmestre et échevins que l'habitant de la commune agissent au nom et en tant que représentant de la commune.

A.4.2. L'intimé devant la juridiction *a quo* estime que la disposition en cause, dans l'interprétation selon laquelle un habitant d'une commune peut procéder, au nom de cette commune, à l'exécution d'une décision de justice, limite de façon disproportionnée l'autonomie communale. Il déduit de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale que l'autorité locale doit pouvoir disposer librement des propres moyens financiers. Il estime qu'il appartient à l'organe élu ou exécutif de l'autorité locale de décider de la mise en œuvre d'une décision de justice, sur la base d'une analyse des risques qu'elle implique pour les moyens financiers locaux. Il estime que la disposition en cause est manifestement disproportionnée parce qu'une partie du patrimoine communal, en l'espèce une créance, disparaît de ce patrimoine, sans que la commune ait son mot à dire. La caution que l'habitant doit fournir en vertu de la disposition en cause couvre selon lui uniquement les frais de l'instance, et non les frais de l'exécution.

A.4.3. L'intimé devant la juridiction *a quo* considère que le caractère disproportionné de la disposition en cause est d'autant plus flagrant que, comme dans l'affaire pendante devant la juridiction *a quo*, l'inertie de la commune n'est pas la conséquence d'un comportement négligent dans la défense de l'intérêt communal, mais constitue l'expression d'un choix délibéré, la commune estimant qu'aucune illégalité n'a été commise. Il estime également que l'application de cette disposition à la mise en œuvre d'une décision de justice est au moins manifestement déraisonnable lorsque le titre exécutoire et les actes d'exécution ne sont pas au préalable signifiés à la commune, lorsque la commune n'est pas préalablement sommée d'exécuter l'arrêt et lorsque l'habitant n'a pas préalablement fourni une caution.

A.5.1. La commune de Oud-Heverlee, représentée par le collège des bourgmestre et échevins, (ci-après : la commune de Oud-Heverlee) estime que l'habitant qui agit par application de la disposition en cause ne peut pas accomplir des actes d'exécution d'une décision de justice. Elle estime que sa position trouve appui dans le fait que la disposition en cause doit, selon une certaine doctrine et une certaine jurisprudence, être interprétée de manière restrictive.

A.5.2. Dans l'interprétation selon laquelle la disposition en cause permet à l'habitant d'une commune d'accomplir des actes d'exécution, cette disposition établit, selon la commune de Oud-Heverlee, une différence de traitement entre, d'une part, le collège des bourgmestre et échevins et, d'autre part, l'habitant qui agit en justice, en ce que le collège des bourgmestre et échevins, contrairement à l'habitant, doit se justifier devant le conseil communal.

A.5.3. La commune de Oud-Heverlee estime qu'il appartient au conseil communal d'opérer, dans les limites légales, une mise en balance entre les divers intérêts à une procédure d'exécution et de décider sur cette base de mettre ou non en œuvre le titre exécutoire et, le cas échéant, d'en déterminer les modalités. Elle estime que le principe de l'autonomie locale est vidé de sa substance lorsque la procédure d'exécution est laissée à l'habitant.

A.5.4. La commune de Oud-Heverlee relève enfin que le législateur décrétois flamand n'a pas repris la disposition en cause dans le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale et que cette décision a été dictée par le fait que la *ratio legis* originaire de cette disposition est obsolète, par le fait que des personnes privées font usage de cette disposition pour être recevables à introduire une action en cessation en matière d'environnement et par le fait que les habitants d'une commune disposent de suffisamment de voies de recours pour faire valoir leurs intérêts à l'encontre d'une autorité inerte. Elle estime qu'il s'ensuit que la disposition en cause doit être considérée comme manifestement disproportionnée.

A.6. Marc Van Damme, Denis Malcorps, Jan Creve et Marina Apers souhaitent intervenir dans l'instance et estiment qu'ils ont intérêt à le faire du fait qu'ils sont parties à des procédures analogues à celle soumise à la juridiction *a quo*. Ils relèvent également qu'ils étaient tous parties requérantes dans l'affaire tranchée par l'arrêt de la Cour n° 9/2014 du 23 janvier 2014, qui avait pour objet la disposition en cause.

A.7.1. Les parties intervenantes estiment que la question préjudicielle contient une erreur matérielle, en ce qu'il y est fait mention de l'alinéa 1er, 1° et 2°, de l'article 162 de la Constitution. Elles ajoutent que la question préjudicielle n'est pas recevable, étant donné que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement une disposition législative au regard des articles 41 et 162 de la Constitution et au regard de dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale.

A.7.2. La commune de Oud-Heverlee et l'intimé devant la juridiction *a quo* estiment que la question préjudicielle est recevable, au motif que la Cour n'est pas invitée à contrôler directement la disposition en cause au regard des normes de référence précitées, mais bien indirectement, par le biais des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.8. Si la Cour devait juger que la question préjudicielle est recevable, les parties intervenantes estiment que la disposition en cause ne viole ni les articles 41 et 162 de la Constitution, ni les articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Elles font valoir que cette disposition doit être considérée comme une disposition législative au sens de l'article 162 de la Constitution, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation de cette disposition constitutionnelle, lue en combinaison avec l'article 41 de la Constitution.

Elles relèvent que l'article 3 de la Charte précitée définit l'autonomie locale comme étant le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques. Elles estiment que la disposition en cause doit être considérée comme une loi au sens de l'article 3. De la circonstance qu'il est question dans cet article d'une « part importante des affaires publiques », elles déduisent que l'autonomie locale n'implique pas que toutes les matières locales doivent être confiées aux administrations locales. Elles relèvent que ce même article 3 prévoit expressément que cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au referendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens. Elles estiment que la disposition en cause vise précisément à la participation des citoyens à la politique locale.

Les parties intervenantes estiment qu'il n'est pas davantage question d'une violation de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, puisque l'exécution d'une décision de justice qui est à l'avantage de la commune ne saurait influencer de manière négative les moyens financiers de cette commune. Elles relèvent que la juridiction *a quo* a déjà jugé que la disposition en cause était compatible avec l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Selon les parties intervenantes, la disposition en cause ne viole pas davantage l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale, puisque cette disposition prévoit qu'un habitant d'une commune ne peut agir au nom de la commune qu'après avoir mis en demeure le collège des bourgmestre et échevins et après un délai de dix jours à partir de la signification de cette mise en demeure, de sorte que la commune n'est pas empêchée d'exercer elle-même des voies de recours. Elles déduisent en outre de la jurisprudence de la Cour que la commune peut participer à l'instance, le cas échéant afin de contester l'action de l'habitant.

Dans la mesure où il est question, dans la question préjudicielle, d'une différence de traitement en ce que le collège des bourgmestre et échevins, contrairement aux habitants d'une commune, doit se justifier devant le conseil communal, les parties intervenantes estiment que cette différence de traitement est raisonnablement justifiée, parce que le législateur décretaal a, par la disposition en cause, voulu protéger les intérêts de la commune et l'égalité entre les débiteurs de la commune.

- B -

B.1. L'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 (ci-après : le décret communal) dispose :

« Si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal omet d'agir en droit, un ou plusieurs habitants peuvent agir en droit au nom de la commune, à condition qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la

condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé[e].

Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la commune.

La commune ne pourra pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom.

Sous peine d'irrecevabilité, les personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent agir en droit au nom de la commune que si elles ont notifié l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins et, préalablement, ont mis en demeure le collège des bourgmestre et échevins en raison de l'inaction, et si, après un délai de dix jours suivant cette notification de la mise en demeure, aucune action en droit de la part de l'administration communale n'a eu lieu. En cas d'urgence, une mise en demeure préalable n'est pas requise ».

B.2. Il ressort de la décision de renvoi que la juridiction *a quo* interprète cette disposition en ce sens qu'un habitant d'une commune peut, au nom de cette commune, non seulement saisir une juridiction, mais également faire exécuter la décision de justice qui résulte d'une telle procédure, lorsque cette décision n'est pas respectée, notamment en signifiant un ordre de paiement des astreintes décidées par la juridiction.

B.3. Il est demandé à la Cour si cette disposition, dans l'interprétation précitée, est compatible avec les articles 41 et 162, alinéa 2, 1° et 2°, de la Constitution et avec les articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'un habitant qui agit au nom de la commune, contrairement au collège des bourgmestre et échevins, ne doit pas se justifier devant le conseil communal et en ce qu'il serait ainsi porté atteinte au principe de l'autonomie locale garanti par les dispositions constitutionnelles et internationales précitées.

B.4.1. Les parties intervenantes font valoir que la question préjudicielle n'est pas recevable parce que la Cour ne serait pas compétente pour contrôler directement une disposition législative au regard des articles 41 et 162 de la Constitution et au regard des articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

B.4.2. Dans la question préjudicielle, les dispositions constitutionnelles et internationales précitées sont invoquées « combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution ».

Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

Il n'est donc pas demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause directement au regard des articles 41 et 162 de la Constitution et au regard des articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale, mais bien d'examiner si la différence de traitement créée par la disposition en cause, selon qu'un ou plusieurs habitants agissent en justice au nom de la commune ou que le collège des bourgmestre et échevins le fasse, est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec le principe de l'autonomie locale.

B.4.3. L'exception des parties intervenantes est rejetée.

B.5.1. Dans les matières qui relèvent des compétences communales, il revient en principe aux autorités communales de faire cesser ou de prévenir des actes illicites et, au besoin, d'agir en justice à cette fin. En vertu de l'article 193 du décret communal, le collège des bourgmestre et échevins représente la commune dans des cas judiciaires et extra-judiciaires et décide d'agir en droit au nom de la commune. Le conseil communal peut toutefois décider d'exercer ces compétences à la place du collège.

B.5.2. L'article 194 du décret communal vise à permettre aux habitants d'une commune d'agir en justice au nom de la commune si le collège des bourgmestre et échevins s'en abstient à tort.

Cet article trouve sa source dans l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale et dans l'article 150 de la loi communale du 30 mars 1836.

Selon les travaux préparatoires de l'article 150 de la loi communale du 30 mars 1836, cette disposition visait le cas où la commune refuse d'intervenir et laisse se produire des infractions aux dépens de certains habitants (*Pasin.*, 1836, p. 388). Ainsi, les intérêts de la commune sont protégés contre l'inaction de sa propre administration.

B.6.1. Un habitant d'une commune qui agit en justice sur la base de l'article 194 du décret communal n'agit pas en son nom propre, mais uniquement au nom et en tant que représentant de la commune. L'action doit être fondée sur un droit de la commune et a pour but de défendre un intérêt collectif. Par conséquent, un habitant d'une commune ne peut agir en justice au nom de celle-ci que pour autant que la commune en question soit elle-même recevable à agir.

Il appartient, dans ce cadre, au juge saisi de l'affaire de déclarer l'action ou le recours irrecevables, si les habitants qui agissent en justice au nom de la commune poursuivaient non pas un intérêt collectif mais un intérêt purement personnel. En outre, le juge déclarera l'action ou le recours non fondés si aucune illégalité n'a été commise.

B.6.2. En vertu de l'article 194, alinéa 1er, du décret communal, un ou plusieurs habitants ne peuvent ester en justice au nom de la commune que s'ils offrent, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre de la condamnation à des dommages et intérêts ou à une amende pour procédure ou appel téméraire et vexatoire qui peut être prononcée. Par ailleurs, les habitants de la commune ne peuvent, en vertu de l'article 194, dernier alinéa, du décret communal, agir au nom de la commune que s'ils ont mis en demeure le collège des bourgmestre et échevins en raison de son inaction et si, après un délai de dix jours suivant la signification de la mise en demeure, aucune action en justice de la part de l'administration communale n'a eu lieu. Sous peine d'irrecevabilité, ils doivent également signifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins.

B.6.3. La circonstance que l'acte contre lequel la commune agit en justice est conforme à une décision, une autorisation ou un avis de la commune, ou en constitue même une exécution, n'empêche pas l'autorité communale d'agir en justice à l'encontre de cet acte. 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.

Un habitant peut donc intenter les actions dont la commune dispose, au nom de la commune, même si l'acte contesté est conforme aux décisions de la commune.

B.6.4. Lorsqu'un ou plusieurs habitants agissent en justice au nom de la commune, l'organe normalement compétent pour représenter la commune, c'est-à-dire le collège des bourgmestre et échevins, perd la libre disposition des droits faisant l'objet de l'action (Cass., 23 septembre 2010, C.08.0396.F). En effet, conformément à l'alinéa 3 de l'article 194 du décret communal, la commune ne peut pas conclure une transaction quant à l'instance ou se désister de celle-ci sans l'accord de celui qui a engagé la procédure en son nom.

Le collège des bourgmestre et échevins conserve toutefois la possibilité de participer à la procédure afin de soutenir l'action des habitants ou pour la poursuivre ou reprendre l'instance, si ces habitants restent en défaut de défendre les intérêts de la commune de manière adéquate, ou d'exposer sa propre vision en la matière et de contester le cas échéant l'action des habitants.

B.7.1. En vertu de l'article 32 du décret communal, les conseillers communaux ont le droit de poser des questions orales et écrites au collège des bourgmestre et échevins.

Lorsque le collège des bourgmestre et échevins décide, par application de l'article 193 du décret communal, d'ester en justice au nom de la commune ou de faire exécuter une décision de justice, les conseillers communaux peuvent donc poser à ce sujet des questions orales et écrites au collège, qui est en principe tenu de répondre à ces questions.

Lorsqu'un habitant d'une commune décide, par application de l'article 194 du décret communal, d'ester en justice au nom de la commune ou de faire exécuter une décision de

justice, cet habitant, au contraire du collège des bourgmestre et échevins, n'est pas tenu de répondre aux questions des conseillers communaux.

B.7.2. La disposition en cause établit donc une différence de traitement selon que l'action est introduite, au nom de la commune, par le collège des bourgmestre et échevins ou par un ou plusieurs habitants de la commune.

B.8. Étant donné que tant le collège des bourgmestre et échevins que l'habitant d'une commune agissent en justice au nom de la commune en vue de défendre un intérêt collectif, les deux catégories se trouvent dans une situation suffisamment comparable, contrairement à ce que soutient l'appelante devant la juridiction *a quo*.

B.9.1. L'article 41, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution dispose :

« Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

L'article 162, alinéas 1er et 2, 1° et 2°, de la Constitution dispose :

« Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux;

2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ».

B.9.2. Les articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale disposent :

« Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».

« Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux ».

« Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ».

B.10.1. Les articles 41, alinéa 1er, première phrase, et 162, alinéa 2, 1° et 2°, de la Constitution garantissent la compétence des communes pour tout ce qui relève de l'intérêt communal, de même que l'élection directe des conseillers communaux. Ils consacrent le principe de l'autonomie locale, qui suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le régler comme elles le jugent opportun.

B.10.2. Le principe de l'autonomie locale garanti par les dispositions constitutionnelles précitées ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'autorité fédérale, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. Une limitation du principe de l'autonomie locale qui découle d'une réglementation de l'autorité fédérale, d'une communauté ou d'une région ne serait incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 1° et 2°, de celle-ci, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.11. La disposition en cause, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, confère aux habitants d'une commune la compétence pour ester en justice, sous certaines conditions, au nom de la commune et pour faire exécuter la décision de justice obtenue au nom de la commune. Cette disposition, qui a été adoptée en vertu de la compétence attribuée à la Région flamande pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales (article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), limite les compétences des organes communaux et donc aussi le principe de l'autonomie locale.

Étant donné que les habitants d'une commune ne peuvent ester en justice au nom de la commune que lorsque le collège des bourgmestre et échevins s'abstient de le faire et compte tenu de ce que le droit à l'exécution de décisions de justice devenues définitives constitue un aspect essentiel du principe de la prééminence du droit (CEDH, 7 mai 2002, *Burdov c. Russie*, § 34; 17 juin 2003, *Ruianu c. Roumanie*, § 65), la limitation précitée du principe de l'autonomie locale n'est toutefois pas manifestement disproportionnée. La différence de traitement qui consiste en ce que les habitants d'une commune, contrairement au collège des bourgmestre et échevins, ne peuvent être appelés à se justifier devant le conseil communal est, pour les mêmes raisons, raisonnablement justifiée.

B.12. Le contrôle au regard des articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, n'aboutit pas à une autre conclusion.

L'article 3, paragraphe 1, de cette Charte ne définit en effet pas l'autonomie locale comme un droit absolu des autorités locales de régler toutes les affaires publiques dans l'intérêt de la population locale, mais bien comme un droit de régler « , dans le cadre de la loi [...] une part importante des affaires publiques ». L'article 3, paragraphe 2, de cette Charte dispose en outre que le principe de l'autonomie locale « ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».

Compte tenu de ce qu'un habitant d'une commune ne peut ester en justice au nom de la commune que lorsque le collège des bourgmestre et échevins s'abstient de le faire et après que l'habitant a offert, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre de la condamnation à des dommages et intérêts ou à une amende pour procédure ou appel téméraire et vexatoire qui pourrait être prononcée, la disposition en cause ne limite pas davantage les droits garantis par les articles 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale concernant la gestion financière locale et l'exercice de voies de recours par les autorités locales.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 41 et 162, alinéa 2, 1° et 2°, de la Constitution et avec les articles 3, 9 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 février 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen