

Numéro du rôle : 2936
Arrêt n° 168/2004 du 28 octobre 2004

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 le Tribunal de première instance de Louvain.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, 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 ordonnance du 8 janvier 2004 en cause de P. Snauwaert et autres contre R. Huyghe, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 février 2004, le Tribunal de première instance de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, interprété comme rendant le président du tribunal de première instance compétent pour imposer des mesures de démolition et des interdictions d'exploitation à la requête de la commune (représentée par le collège des bourgmestre et échevins et, en combinaison avec l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale, représentée par les habitants), viole-t-il l'article 6, § 1er, I, 1°, et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui réserve aux régions la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, y compris les ' mesures de maintien ', ainsi que la compétence en matière de police externe des établissements dangereux et incommodes, y compris les ' mesures de maintien ' ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- P. Snauwaert et R. De Wolf, demeurant à 3060 Bertem, Dorpstraat 569, et T. Bogaert et G. De Leeuw, demeurant à 3060 Bertem, Dorpstraat 571;
- R. Huyghe, demeurant à 3080 Tervuren, Voerhoek 27;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- P. Snauwaert, R. De Wolf, T. Bogaert et G. De Leeuw;
- R. Huyghe;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 15 septembre 2004 :

- ont comparu :
 - . Me J. Verstraeten, avocat au barreau de Louvain, pour P. Snauwaert, R. De Wolf, T. Bogaert et G. De Leeuw;
 - . Me J. Joos *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour R. Huyghe;
 - . Me P. Louage *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Sur une parcelle sise à Bertem, R. Huyghe a transformé une porcherie en hangar, sans disposer d'un permis de bâtir. La régularisation des travaux de construction a été refusée par deux fois (en 1993 et 1996), parce que la parcelle est située en zone d'habitat et que le projet introduit n'est pas compatible avec les alentours. Jusqu'au 19 novembre 2003, il n'a pas non plus été fait de déclaration d'exploitation d'un établissement de classe III, comme le prévoit le décret relatif à l'autorisation antipollution.

En réponse à une lettre de P. Snauwaert, R. De Wolf, T. Bogaert et G. De Leeuw, la commune de Bertem a communiqué, le 12 juin 2002, qu'un procès-verbal de contravention en matière d'urbanisme avait été dressé et que le collège des bourgmestre et échevins avait, le 5 février 1996, proposé au fonctionnaire délégué de requérir la remise en état des lieux. Le 13 février 2003, P. Snauwaert et consorts ont fait savoir à la commune que rien n'avait encore été entrepris à l'encontre de la situation existante et qu'ils examinaient les démarches juridiques qu'ils pouvaient entreprendre.

Le 3 novembre 2003, ils ont cité R. Huyghe devant le président du Tribunal de première instance de Louvain, siégeant en référé. Ils estent en justice au nom de la commune, en application de l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale. Sur la base de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, ils demandent que soient prononcées une interdiction d'exploitation sur la parcelle concernée et une condamnation à la démolition du hangar illégal.

Le président constate qu'une telle action présente un rapport avec le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et avec le décret relatif à l'autorisation antipollution. Ces deux décrets confient la « politique de maintien » à certaines autorités qui disposent d'une marge d'appréciation en la matière. Le président se demande si la loi précitée du 12 janvier 1993, en attribuant un droit d'action aux (habitants des) communes, ne fait pas échec au choix du législateur décréteur et ne viole donc pas les dispositions répartitrices de compétences. Avant de se prononcer, il pose la question préjudicielle citée plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. R. Huyghe souligne que l'aménagement du territoire et l'urbanisme ainsi que la police externe des établissements dangereux et incommodes relèvent de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, et II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ces matières sont réglées par le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et par le décret relatif à l'autorisation antipollution.

Aux termes de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999, le tribunal peut, outre la peine, ordonner de remettre le lieu en son état initial ou de cesser l'utilisation contraire et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer une amende égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction, et

ceci exclusivement sur requête de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, opérations ou modifications ont été exécutés. L'intéressé renvoie également aux articles 151 et 154 du même décret.

Selon l'article 31 du décret relatif à l'autorisation antipollution, le bourgmestre ou, si celui-ci n'intervient pas (de manière suffisante), les fonctionnaires désignés peuvent ordonner l'arrêt des activités devant faire l'objet d'une autorisation d'environnement ou soumises à déclaration, sceller l'appareillage et/ou imposer la fermeture immédiate de l'établissement. L'intéressé renvoie également à l'article 39 du même décret.

R. Huyghe déduit de la jurisprudence de la Cour que les blocs de compétences attribués aux régions comprennent également la compétence en matière de « politique de maintien », sans qu'il puisse être porté atteinte aux compétences demeurées fédérales. Il fait référence à l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, à la doctrine et aux arrêts n^{os} 57/2002, 152/2002 et 170/2002 de la Cour. Il en conclut que le fait d'accorder l'accès au juge en matière d'urbanisme est une compétence régionale.

L'intéressé souligne ensuite que l'application concurrente de l'action en cessation et de l'action en réparation émanant de l'inspecteur urbaniste et du collège des bourgmestre et échevins peut faire naître des problèmes pratiques, situation qui est encore aggravée lorsque les habitants d'une commune peuvent, sur la base de l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale, se substituer aux organes rendus compétents par le législateur décrétoal, qui disposent d'une certaine marge d'appréciation en matière de « politique de maintien ».

Selon R. Huyghe, le fait d'attribuer des droits d'action ou l'accès au juge doit être distingué de l'organisation judiciaire, laquelle est réservée au législateur fédéral en vertu de l'article 146 de la Constitution. En décider autrement empêcherait les régions de mener une « politique de maintien ». Il conclut que la loi du 12 janvier 1993 est dénuée de tout fondement de compétence.

A.2. Selon P. Snauwaert et consorts, conférer un quelconque pouvoir d'action constituait en tout état de cause une matière nationale au moment de l'adoption de la loi du 12 janvier 1993. En effet, les régions ne pouvaient, par le biais des pouvoirs implicites, adopter aucune réglementation concernant l'organisation judiciaire. En 2004, la compétence des régions fondée sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 est certes plus large, mais ceci n'enlève rien au pouvoir du législateur fédéral en matière de compétence des juridictions. Les intéressés renvoient à la doctrine et à la jurisprudence de la Cour. Considérer que la loi en cause n'aurait pu conférer qu'une compétence limitée au président du tribunal priverait du reste la loi de toute utilité.

A.3. Selon le Conseil des ministres, la loi du 12 janvier 1993 n'a pas la portée que lui donne le juge *a quo*. Les particuliers ne peuvent pas ester en justice sur la base de cette seule loi, de sorte que celle-ci, considérée pour elle-même, ne viole pas l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Cette dernière disposition n'est pas non plus violée, estime le Conseil des ministres, lorsqu'on lit la loi en cause en combinaison avec l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale. En effet, les habitants d'une commune ne peuvent pas ester en justice pour défendre leurs intérêts personnels; seuls les intérêts collectifs de la commune peuvent être pris en considération. Les habitants ne peuvent donc pas mener une « politique de maintien » à la place des autorités compétentes.

Le Conseil des ministres observe, pour conclure, que seul le législateur fédéral était compétent pour organiser la voie de droit en cause. L'organisation judiciaire relève de la compétence exclusive du législateur fédéral, sur la base de l'article 146 de la Constitution. Le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n^{os} 25/97 et 46/97 de la Cour. Les compétences des régions en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, en ce compris la « politique de maintien », ne seraient pas violées par la loi en cause. La compétence des régions en matière de « politique de maintien » repose en effet sur l'habilitation spéciale conférée par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, laquelle porte seulement sur le fait d'ériger en infraction les manquements aux dispositions décrétoales. Or, la loi du 12 janvier 1993 a un objet plus large, étant donné qu'elle est applicable à toutes les violations manifestes ou menaces graves de violation de dispositions relatives à la protection de l'environnement, sans égard au fait que ces violations soient ou non réprimées pénalement. Le Conseil des ministres ne peut par conséquent se rallier à la thèse selon laquelle cette loi et le décret du 18 mai 1999 en matière d'aménagement du territoire se situeraient sur le même plan. Le décret précité ne désigne pas un juge compétent ni ne confère au juge une nouvelle compétence.

A.4. Le Gouvernement flamand estime lui aussi que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il considère comme important que, dans le cadre de la loi du 12 janvier 1993, il doit être question de violation manifeste ou de menace grave d'une telle violation. C'est le président compétent qui apprécie s'il est satisfait à cette condition, eu égard aux conséquences de l'infraction pour l'environnement. Si le président, dans le cadre de son examen, conclut que l'infraction est relativement insignifiante, il n'a, en principe, plus à apprécier alors les sanctions éventuelles, parmi lesquelles la cessation de l'acte litigieux.

Selon le Gouvernement flamand, définir les compétences des juridictions est du ressort exclusif du législateur fédéral, en vertu des articles 145 et 146 de la Constitution. Fixer les règles de procédure devant les juridictions appartient au législateur fédéral en vertu de sa compétence résiduaire. Etant donné que la norme à contrôler a incontestablement pour objet l'organisation judiciaire, il n'y aurait pas de violation des règles répartitrices de compétences.

Bien que l'action fondée sur la loi en cause puisse se trouver en concurrence avec la « politique de maintien » concernant les compétences régionales en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, elle ne constituerait pas un empêchement à cette politique mais plutôt un instrument complémentaire et d'appui. En effet, elle permet notamment à toutes les autorités administratives compétentes en matière d'environnement au sens large de faire cesser rapidement une violation manifeste ou une menace grave de violation de la législation en matière de protection de l'environnement, de laquelle relèvent l'aménagement du territoire et les établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Etant donné que des sanctions ne peuvent être prononcées qu'en cas de violation manifeste ou de menace grave de violation, la loi en cause respecte, selon le Gouvernement flamand, la marge de décision de la commune d'intervenir ou non pour faire appliquer la réglementation. En cas de dommage considérable pour l'environnement, l'autorité chargée de l'application de la réglementation est en effet logiquement tenue d'agir. En outre, le président compétent peut toujours procéder à une mise en balance des intérêts, de sorte qu'il n'est pas obligé de prononcer des sanctions pour éviter un dommage ou de nouveaux dommages.

Le Gouvernement flamand observe ensuite que les règles répartitrices de compétences, au moment de l'adoption de la loi en cause, n'offraient aucune possibilité pour élargir, par voie de décret, le pouvoir d'action en matière de protection de l'environnement. En effet, jusqu'à la modification de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993, les pouvoirs implicites ne trouvaient pas à s'appliquer aux compétences réservées à la loi par la Constitution.

Le Gouvernement flamand souligne enfin que la protection de l'environnement n'est pas une matière exclusivement régionale et que la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées s'applique de manière analogue à la compétence de régler les attributions des juridictions et les règles de procédure applicables devant celles-ci, matière qui est demeurée du ressort du législateur fédéral.

A.5. R. Huyghe ne partage pas le point de vue des autres parties. Il considère qu'un recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas nécessaire pour attribuer, par décret, un droit d'action en matière d'aménagement du territoire et de police externe des établissements dangereux et incommodes.

Il souligne en outre que la jurisprudence et la doctrine ne sont pas unanimes en ce qui concerne le contenu de la notion de « violation manifeste ». Selon les uns, ce sont les effets de la violation sur l'environnement qui sont déterminants, alors que, selon les autres, il convient de vérifier si la violation est évidente. Si le président du tribunal de première instance suit cette dernière tendance et si, malgré l'absence de conséquences importantes pour l'environnement, il sévit malgré tout, parce que la violation est évidente, la marge d'action des organes que le législateur décrétole a rendus compétents s'en trouvera bel et bien limitée. Par ailleurs, ce n'est pas parce que le président peut procéder à une mise en balance des intérêts que la marge d'appréciation des organes précités se trouverait respectée.

- B -

B.1.1. 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 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. »

Un bon aménagement du territoire fait partie de l'environnement à protéger au sens de la disposition précitée (Cass., 8 novembre 1996, *Pas.* 1996, I, n° 426).

B.1.2. Les personnes morales définies à l'article 2 de la loi sont des associations sans but lucratif qui sont dotées de la personnalité juridique depuis trois ans au moins et qui ont dans leur objet social la protection de l'environnement.

Les communes font partie des autorités administratives visées à l'article 1er précité. Lorsque le collège des bourgmestre et échevins n'est pas en justice, un ou plusieurs habitants peuvent le faire au nom de la commune, sur la base de l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale, en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées.

B.1.3. Sur la base de ces dispositions, le procureur du Roi, une association environnementale, une autorité administrative ou même - comme dans l'instance mue devant le juge *a quo* - un habitant d'une commune étant au nom de celle-ci peuvent demander au

président du tribunal de première instance de faire cesser ou de prévenir l'exécution des actes contraires aux règles régionales en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 viole les dispositions répartitrices de compétences en ce qu'il fait obstacle à la « politique de maintien » (« handhavingsbeleid ») des régions en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

Cette disposition doit être contrôlée au regard des règles répartitrices de compétences applicables au moment où elle a été adoptée.

B.3.1. L'article 6, § 1er, I, 1°, et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles énonçait :

« Art. 6. § 1er. Les matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution sont :

I. En ce qui concerne l'aménagement du territoire :

1° L'urbanisme et l'aménagement du territoire;

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement :

1° La protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes;

2° La politique des déchets, à l'exception de l'importation, du transit, de l'exportation et des déchets radioactifs;

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail. »

L'article 11 de la même loi spéciale disposait :

« Dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements conformément au Livre Ier du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 de ce Code. »

B.3.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.3.3. L'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, avant sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, disposait cependant que « le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ».

Il en résultait que, sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse avait été donnée par les lois de réformes institutionnelles, le législateur décrétoal ne pouvait régler les matières qui lui avaient été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution.

Antérieurement à la modification de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993, la possibilité donnée aux Conseils par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, consistant en ce que leurs décrets puissent contenir des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents, si cela s'avère nécessaire pour l'exercice des compétences communautaires ou régionales, ne pouvait s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi.

B.4.1. L'article 146 de la Constitution porte :

« Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. [...] »

B.4.2. Sur la base de l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, tel qu'il était formulé au moment où la disposition contestée a été adoptée, article lu en combinaison avec l'article 146 de la Constitution, la définition des attributions des tribunaux

relevait de la compétence exclusive du législateur fédéral. La fixation de règles de procédure applicables aux juridictions revient en principe au législateur fédéral sur la base de sa compétence résiduaire.

B.4.3. Il s'ensuit qu'au moment où la disposition en cause a été adoptée, le législateur fédéral pouvait prévoir que le président du tribunal de première instance est compétent pour constater l'existence d'un acte constituant une infraction manifeste envers - ou une menace sérieuse pour - la réglementation relative à la protection de l'environnement.

B.5.1. L'article 1er, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1993 rend également le président du tribunal de première instance compétent pour ordonner la cessation d'actes dont l'exécution a déjà commencé ou pour imposer des mesures destinées à prévenir leur exécution ou à éviter une détérioration de l'environnement.

Le juge *a quo* soumet cette disposition à la Cour dans l'interprétation selon laquelle elle rend le président du tribunal de première instance compétent pour imposer des mesures de démolition et des interdictions d'exploitation.

B.5.2. L'exercice par les régions de leur compétence en matière d'aménagement du territoire et d'environnement suppose qu'elles puissent déterminer dans ces matières les mesures de « politique de maintien » nécessaires.

Le juge *a quo* constate à cet égard que le décret relatif à l'autorisation antipollution et le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire confient la « politique de maintien » en Région flamande à certaines autorités qui bénéficient en l'espèce d'une marge d'appréciation.

B.5.3. Il ressort toutefois des termes de l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1993 que la compétence du président du tribunal de première instance consiste en particulier à faire cesser ou à éviter des infractions manifestes en matière d'environnement. La loi prévoit donc un instrument de « politique de maintien » rapide et efficace qui est complémentaire par

rapport aux moyens administratifs et pénaux destinés à garantir l'application de la législation relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire.

Bien que la détermination des mesures qu'un juge peut ordonner revienne en principe à l'autorité compétente pour la matière sur laquelle porte cette mesure, le fait de faire cesser ou d'éviter des actes illégaux en général relève de l'essence des attributions des tribunaux, pour laquelle le législateur fédéral est compétent. Par voie de conséquence, le législateur fédéral est également compétent, sur la base de la répartition des compétences exposée ci-dessus, pour déterminer qui peut demander de telles mesures au président du tribunal de première instance et de quelle manière l'action est intentée et instruite.

Dans l'exercice de sa compétence, le législateur fédéral doit toutefois respecter le principe de proportionnalité, inhérent à tout exercice de compétence.

B.5.4. Dès lors que l'imposition de mesures de réparation, pour ce qui concerne les infractions déjà consommées qui ne causent pas d'autres dommages à l'environnement, échappe à la compétence du président du tribunal de première instance, son intervention laisse entière la marge d'appréciation dont bénéficient les autorités régionales compétentes en matière de choix des mesures de réparation.

En outre, la loi en cause dispose explicitement que la compétence du président du tribunal de première instance ne porte pas atteinte à la compétence d'autres juridictions sur la base d'autres dispositions législatives.

Il découle de ce qui précède que l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales. L'intervention du président du tribunal de première instance ne semble au contraire que renforcer la « politique de maintien » des régions en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

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 ne viole pas les règles répartitrices de compétences.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 octobre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts