

Numéro du rôle : 4048
Arrêt n° 70/2007 du 26 avril 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 d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, 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 arrêt du 12 septembre 2006 en cause de Marc Lenaerts et autres contre la SA « 's Heerenbosch », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 septembre 2006, 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), 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 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Marc Lenaerts et Irma Block, demeurant à 2390 Oostmalle, Leeuwerikenlaan 1, Francis Celens et Marie-Hélène Pluym, demeurant à 2390 Oostmalle, Lierselei 112, et Philip Celens, demeurant à 2390 Oostmalle, Lierselei 106;

- le Conseil des ministres.

Marc Lenaerts, Irma Block, Francis Celens, Marie-Hélène Pluym et Philip Celens ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 15 mars 2007 :

- ont comparu :

. Me G. Verhelst *loco* Me P. Flamey, avocats au barreau d'Anvers, pour Marc Lenaerts et autres;

. Me S. Van Hecke *loco* Me T. Balthazar, avocats au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J. Spreutels 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*

Les parties appelantes devant le juge *a quo* ont introduit un recours en annulation et une demande de suspension auprès du Conseil d'Etat contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Malle par laquelle un permis de bâtir a été accordé à la partie intimée devant le juge *a quo*.

Après que le Conseil d'Etat eut rejeté la demande de suspension, les parties appelantes devant le juge *a quo* ont introduit, sur la base de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 et de l'article 271 de la Nouvelle loi communale, une action au nom de la commune de Malle devant le président du Tribunal de première instance d'Anvers, en demandant entre autres d'interdire toute exécution du permis en question. Cette action a été déclarée irrecevable au motif que l'article 271 de la Nouvelle loi communale ne serait pas applicable en l'espèce.

Les parties appelantes devant le juge *a quo* ont interjeté appel de ce jugement devant la Cour d'appel d'Anvers, qui pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

### *Position des parties appelantes devant le juge a quo*

A.1.1. Après avoir rappelé les faits, les parties appelantes devant le juge *a quo* font valoir que si 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 de la Nouvelle loi communale, est interprété en ce sens que cette disposition ne serait pas applicable lorsque la commune a elle-même accordé un permis, ledit article ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans cette interprétation, l'action en cessation ne serait ouverte aux habitants de la commune que lorsque le permis relatif aux actes incriminés a été accordé par une autorité autre que la commune, lorsque le permis accordé par la commune ou une autre autorité est enfreint, ou lorsque les actes incriminés ne sont pas soumis à autorisation. Il n'existerait aucune justification raisonnable pour cette différence de traitement.

A.1.2. Selon ces parties, il serait tout d'abord incertain, que l'exclusion du droit d'action pour des actes autorisés de façon illicite par la commune poursuive un but légitime. En tant que l'objectif serait de protéger la commune contre des procédures téméraires, il ne s'agirait pas, à la lumière du but de l'action en cessation en matière d'environnement et de l'article 271 de la Nouvelle loi communale et compte tenu des articles 22 et 23 de la Constitution, d'un but légitime.

A.1.3. Ensuite, le critère de distinction serait arbitraire. Il ne présenterait de toute manière pas de rapport manifeste et raisonnable avec la nature, le but et les effets de la mesure, en tant qu'il empêche les habitants d'une commune de demander la cessation d'actes qui, par leur nature, ont un impact important sur l'environnement et qui, pour cette raison, sont soumis à autorisation. Ce faisant, la distinction passerait complètement à côté de l'objectif de la législation, à savoir la protection adéquate de l'environnement communal. Pour atteindre ce but, il n'importe pas de savoir quelle autorité a accordé le permis. Les parties appelantes devant le juge *a quo* renvoient à l'arrêt de la Cour de cassation du 2 mars 2006, dans lequel cette Cour a jugé que, lorsqu'il examine si une situation de fait doit être qualifiée de violation manifeste de la législation relative à la protection de l'environnement, le juge ne peut se limiter à un contrôle de cette situation au regard des normes applicables, mais doit aussi tenir compte de l'ampleur concrète des dégâts sur l'environnement.

A.1.4. Enfin, la distinction ne serait pas proportionnée au but poursuivi, en tant que toute une catégorie d'actes sont exclus de l'action en cessation, alors qu'ils sont considérés par le législateur décentralisé comme polluants et sont, pour cette raison, soumis à autorisation. Compte tenu de ce que la commune joue un rôle très important dans la politique en matière de permis et de ce que les actes qui sont soumis à autorisation sont

intrinsèquement considérés comme polluants, il serait excessif d'exclure, sur la base de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993, la possibilité de demander la cessation des actes autorisés par la commune. Etant donné que la distinction critiquée porte atteinte à des droits fondamentaux (le droit à la vie privée et le droit à la protection de l'environnement), la disproportion doit de surcroît faire l'objet d'une appréciation stricte.

A.1.5. En outre, la disposition en cause contiendrait elle-même une garantie contre les procédures inconsidérées, puisqu'un habitant qui souhaite ester en justice au nom de la commune doit offrir, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées.

A.2. Les parties appelantes ajoutent que, dans l'interprétation selon laquelle l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993, combiné avec l'article 271 de la Nouvelle loi communale, ne serait pas applicable lorsque la commune a elle-même délivré un permis, ces dispositions seraient également contraires aux articles 22 et 23 de la Constitution.

*Position du Conseil des ministres*

A.3. Le Conseil des ministres s'en remet à la sagesse de la Cour.

- 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 de cette commune et, d'autre part, celui qui est confronté à un tel acte qui n'est pas conforme à une telle autorisation.

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 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 de la commune, parce que la cessation d'un acte autorisé est demandée.

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 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 lorsque 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 délivrée par 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 lorsque 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 délivrée par cette commune.

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 26 avril 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts