

Numéro du rôle : 6183
Arrêt n° 60/2016 du 28 avril 2016

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, lu en combinaison avec l'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, posée par le Tribunal de première instance d'Anvers, division Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 26 mars 2015 en cause de la ville d'Anvers contre l'ASBL « Cultureel Centrum Mehmet Akif », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 avril 2015, le Tribunal de première instance d'Anvers, division Anvers, 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 *juncto* l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 viole-t-il les articles 10 et 11 (égalité et non-discrimination) et l'article 23 (droit à l'aide juridique) de la Constitution et le principe constitutionnel de l'assistance d'un avocat librement choisi, et combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit de la défense) et avec le principe général du droit de défense, en ce que, chaque fois qu'un habitant agit au nom de la commune et désigne à cette fin un propre avocat pour agir au nom de la commune, le collège des bourgmestre et échevins a également le droit de désigner un propre conseil qui pourrait toutefois uniquement agir pour soutenir l'habitant, étant donné que la commune a perdu la libre disposition des droits qui font l'objet de l'action, alors que le fait que la commune a perdu la libre disposition des droits qui font l'objet de l'action ne s'oppose pas à la circonstance que la commune expose sa propre vision quant à l'action, étant donné que ceci n'affecte pas l'exercice de ces droits par l'habitant ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville d'Anvers, agissant en vertu de l'article 193 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, représentée par le collège des bourgmestre et échevins, assisté et représenté par Me R. Pockele-Dilles et Me F. Emmerechts, avocats au barreau d'Anvers;

- la ville d'Anvers, agissant en vertu de l'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, représentée par Saskia De Frankrijker, assistée et représentée par Me S. Verbist et Me Y. Smeets, avocats au barreau d'Anvers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la ville d'Anvers, représentée par le collège des bourgmestre et échevins;

- le Gouvernement flamand.

Par ordonnance du 13 janvier 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, 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 3 février 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 février 2016.

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*

Le 2 mars 2012, le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Anvers a délivré un permis d'urbanisme à l'ASBL « Cultureel Centrum Mehmet Akif », partie défenderesse devant le juge *a quo*, pour la démolition d'une mosquée avec habitation et pour la construction d'un centre culturel avec espace de prière et habitation, à la condition qu'un permis d'environnement soit délivré pour l'utilisation du funérarium. Aucun recours n'a été introduit contre ce permis d'urbanisme.

Le 21 juin 2012, les travaux de démolition ont débuté, alors qu'aucun permis d'environnement n'avait encore été délivré. Le 10 avril 2014, l'inspecteur urbaniste a imposé un ordre de cessation qui a été confirmé le 18 avril 2014.

Le 18 juillet 2014, le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Anvers a délivré un permis de régularisation pour le changement de fonction du funérarium, devenant une remise. Saskia De Frankrijker a introduit un recours contre l'octroi de ce permis, mais la députation de la province d'Anvers a rejeté ce recours. Le 23 janvier 2015, Saskia De Frankrijker a introduit un recours contre cette décision devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Le 27 novembre 2014, Saskia De Frankrijker a envoyé une mise en demeure à la ville d'Anvers pour la prier d'introduire une action en cessation en matière d'environnement contre l'ASBL « Cultureel Centrum Mehmet Akif ». Le 3 décembre 2014, la ville d'Anvers a répondu que les travaux avaient déjà été arrêtés le 10 avril 2014.

Le 11 décembre 2014, Saskia De Frankrijker a intenté une action au nom de la ville d'Anvers, sur la base de l'article 194 du décret communal, devant le président du Tribunal de première instance d'Anvers, auquel il était demandé de dire pour droit que les permis délivrés sont illégaux ou périmés et que leur mise en œuvre doit être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution et d'ordonner la cessation de la construction du centre culturel visé.

Il ressort de la décision de renvoi que la ville d'Anvers, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, a déposé des conclusions dans cette procédure. La partie demanderesse a demandé d'écarter ces conclusions des débats. La ville d'Anvers, représentée par son collègue, a réagi en affirmant que la commune pouvait désigner son propre avocat et défendre son propre point de vue et que ce n'est pas uniquement pour appuyer, poursuivre ou reprendre l'action intentée par l'habitant au nom de la commune qu'elle pouvait intervenir. Conformément à la demande de la ville d'Anvers, représentée par son collègue, le président du Tribunal de première instance d'Anvers a décidé de poser la question préjudicielle citée plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon la partie demanderesse devant le juge *a quo*, c'est-à-dire la ville d'Anvers, représentée, en vertu de l'article 194 du décret communal, par Saskia De Frankrijker, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* souligne que l'application de l'article 194 du décret communal limite la compétence de la commune : la commune ne peut plus conclure une transaction concernant la procédure ni se désister de celle-ci sans l'accord de ceux qui ont engagé la procédure en son nom. Il s'ensuivrait que lorsqu'un ou plusieurs habitants ont agi en justice au nom de la commune, le collège des bourgmestre et échevins ne pourrait pas, dans cette instance, adopter, au nom de la commune, un point de vue qui est inconciliable avec celui de ces habitants. En effet, dans une procédure, une même partie au procès ne pourrait pas adopter de façon recevable deux points de vue contradictoires. Le fait que le collège des bourgmestre et échevins puisse, en vertu de la jurisprudence de la Cour, désigner séparément un avocat n'impliquerait pas que le collège reprend la procédure et que les habitants interviennent dès lors en leurs noms propres.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* déduit de ce qui précède que si le collège des bourgmestre et échevins peut encore intervenir dans une procédure menée par les habitants de la commune, ce n'est que pour soutenir le point de vue défendu par les habitants.

A.2.2. Le droit de se faire assister par un avocat librement choisi ne serait pas violé en ce que la commune, représentée par son collège, ne peut intervenir dans une procédure introduite sur la base de l'article 194 du décret communal, pour se défendre contre l'action introduite. Dans ce cas, la commune est partie au procès et a le droit de choisir librement son avocat. L'objection soulevée par la ville d'Anvers, représentée par son collège, ne serait donc pas que la commune n'a pas le libre choix de l'avocat mais plutôt que c'est le collège des bourgmestre et échevins qui n'a pas le libre choix de l'avocat dans le cadre d'une procédure dans laquelle la commune est déjà présente et a déjà choisi un avocat.

A.2.3. Il n'y aurait pas non plus de violation des droits de la défense de la commune. En n'agissant pas lui-même en justice, le collège des bourgmestre et échevins opère un choix qui a pour effet d'activer le droit des habitants d'agir en justice au nom de la commune. La commune représentée par un habitant peut faire sauvegarder ses droits dans l'instance en question, de sorte que la prétendue violation de ses droits de la défense repose sur une méprise concrète.

En revanche, les droits de la défense de la commune, représentée par l'habitant, seraient violés s'il était admis que la commune, représentée par son collège, intervienne pour contredire le point de vue défendu par l'habitant.

A.3. Selon la ville d'Anvers, représentée par le collège des bourgmestre et échevins sur la base de l'article 193 du décret communal, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.4.1. Alors que la Cour de cassation, la Cour constitutionnelle, ainsi que le Conseil d'Etat admettent que la commune peut choisir et désigner son propre conseil pour participer à la procédure qui a été engagée en son nom par ses habitants, les jurisprudences quant à la portée de cette intervention seraient contradictoires.

Selon la ville d'Anvers, représentée par son collège, le collège peut effectivement participer à la procédure pour défendre sa propre vision et pour contester le point de vue de l'habitant. Elle se réfère, sur ce point, à l'arrêt n° 166.439, du 9 janvier 2007, du Conseil d'Etat, et conteste la jurisprudence contraire de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle.

A.4.2. Il serait déduit à tort du fait que la commune perd la libre disposition des droits qui font l'objet de la demande dès qu'un habitant intervient en son nom, que la commune ne peut plus participer à la procédure que pour soutenir l'action de l'habitant. Même si la commune expose sa propre vision de l'affaire et conteste la demande de l'habitant, l'habitant conserve la libre disposition des droits qui font l'objet de la demande : en effet, l'habitant reste celui qui décide de conclure une transaction, de se désister de l'action, de mettre en œuvre une décision, etc.

La ville d'Anvers, représentée par son collège, conteste par ailleurs que la perte du droit de libre disposition soit toujours la conséquence de l'inaction du collège. En effet, il est possible qu'un habitant engage une procédure alors que, dans les faits, la commune n'a nullement été inactive ou que cette prétendue inaction a été présentée au tribunal de façon trompeuse.

En outre, la jurisprudence contestée reposerait sur une confiance pratiquement aveugle dans la mission du juge de rejeter comme irrecevable une action en cessation en matière d'environnement lorsqu'un intérêt individuel est poursuivi ou lorsqu'il n'est nullement question d'inaction de la commune ou de juger cette

demande non fondée lorsqu'aucune illégalité n'a été commise. Il ne serait pas tenu compte, à cet égard, de l'éventualité que le juge dispose d'un dossier incomplet si le collège peut seulement participer à la procédure pour soutenir l'action introduite par l'habitant.

A.4.3. Selon la ville d'Anvers, représentée par son collège, la commune doit pouvoir prendre part à la procédure pour défendre sa propre vision, pour communiquer les pièces probantes et, le cas échéant, pour contester le point de vue de l'habitant.

Le contraire signifierait en effet que si la commune n'agit pas en justice parce qu'il n'est manifestement pas question de violation d'une norme environnementale et qu'elle le fait également savoir à l'habitant, elle devra rester les bras croisés si l'habitant agit en son nom et attaque à cette occasion les permis accordés par elle, sans pouvoir exposer sa vision à ce sujet. Si la commune ne peut que soutenir l'habitant, elle n'a aucune possibilité de se disculper et elle admet en fait avoir commis une faute. Cette situation peut toutefois être lourde de conséquences : la partie défenderesse peut en effet réclamer des dommages-intérêts à la commune si le juge qui statue sur l'action en cessation en matière d'environnement fait droit à la demande, et ce sans que la commune ait pu faire valoir une quelconque défense sur le fond. Ceci impliquerait une violation des droits de la défense.

A.4.4. En outre, une différence de traitement serait instaurée entre les communes qui sont représentées par un habitant, selon que le collège des bourgmestre et échevins prend part à la procédure pour soutenir la demande de l'habitant ou pour la contester. Dans ce dernier cas, la participation n'aurait aucun sens, dans la mesure où le collège ne peut pas contester la demande de l'habitant.

Le but de la distinction résiderait dans la protection du citoyen, qui doit pouvoir intervenir lorsque la commune néglige de le faire. La distinction ne serait pas nécessaire pour atteindre ce but : même si le collège intervient et expose sa vision, il n'en demeure pas moins qu'il a perdu la libre disposition des droits qui font l'objet de la procédure. En outre, cette distinction ne saurait être justifiée, pour les motifs indiqués en A.4.2 et A.4.3.

A.5.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle n'est pas recevable dans la mesure où la Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, pris isolément. Les catégories de personnes à comparer ne seraient désignées ni dans la formulation de la question préjudicielle, ni dans les motifs de la décision de renvoi.

A.5.2. En tout cas, la question préjudicielle n'appellerait pas de réponse puisqu'elle reposerait sur une lecture erronée des dispositions en cause. La modification de l'article 194 du décret communal par le décret du 29 juin 2012 aurait été explicitement dictée par le souhait de voir évoluer la jurisprudence de la Cour de cassation, sur la base de laquelle il est considéré comme impossible pour une commune, représentée par son collège, d'intervenir en justice pour défendre un point de vue qui s'écarte de celui adopté par un habitant au nom de la commune.

A la lumière de cette intention formelle du législateur décentral, l'article 194 du décret communal pourrait uniquement être interprété en ce sens qu'une commune peut être défendue en justice par son collège qui, à cette occasion, pourra éventuellement adopter un point de vue s'écartant de celui de la commune, représentée par un habitant.

A.5.3. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand affirme que la question préjudicielle appelle une réponse négative dans la mesure où les normes de référence mentionnées dans la question préjudicielle ne contiennent, pour la commune, aucune garantie à laquelle les dispositions en cause pourraient porter atteinte.

Ainsi, l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, qui concerne le droit à l'aide juridique, constituerait une application concrète du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, qui est garanti par l'alinéa 1er de cette disposition. Il serait exclu que ce droit soit accordé à des personnes morales (de droit public) qui, par définition, n'ont pas de « vie » à mener, voire de vie « conforme à la dignité humaine ». Les dispositions en cause ne sauraient par conséquent violer l'article 23 de la Constitution au détriment d'une commune, représentée par son collège.

La même conclusion s'imposerait en ce qui concerne l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, les personnes morales de droit public, y compris les communes, ne peuvent saisir cette Cour. Il en résulterait que les

communes – du moins pour autant qu’elles déploient des activités *de jure imperii* – ne peuvent puiser dans la Convention les mêmes droits que les personnes privées, parce qu’elle ne leur est pas applicable.

A.5.4.1. Plus subsidiairement, le Gouvernement flamand affirme que les dispositions en cause sont compatibles avec les normes de référence invoquées.

A.5.4.2. Dans la mesure où la Cour est invitée à contrôler les dispositions en cause au regard du principe d’égalité en tant que tel, le Gouvernement flamand considère qu’il est demandé à la Cour de comparer, d’une part, la commune qui est représentée par le collège après que ses habitants ont agi en justice en son nom, et, d’autre part, d’autres justiciables qui peuvent librement faire valoir un point de vue en justice. Il résulterait néanmoins de la jurisprudence de la Cour que les communes ne peuvent pas être utilement comparées à d’autres justiciables, le cas échéant privés. Les nombreuses différences de nature et de fonction entre ces catégories empêcheraient toute comparaison utile.

Pour autant que l’on établisse une comparaison plus spécifique entre, d’une part, la commune, représentée par le collège après que ses habitants ont agi en justice et, d’autre part, cette même commune, représentée par ses habitants, l’incomparabilité serait encore plus manifeste : en effet, la commune, placée dans la même situation, devrait être comparée à elle-même.

A.5.4.3. En tout cas, la distinction opérée serait raisonnablement justifiée.

Ce n’est que dans l’hypothèse d’une inaction de la commune qu’un ou plusieurs habitants peuvent, par application de l’article 194 du décret communal, agir en justice au nom de la commune, qui est donc partie à la cause. La commune ne peut donc pas se plaindre d’une éventuelle violation du droit à l’aide juridique et du droit d’adopter un point de vue divergent. En effet, elle peut en tout cas être assistée et adopter un point de vue, si ce n’est que cette décision n’est pas prise par le collège. De plus, l’action menée en justice par des habitants à la place du collège est, par hypothèse, imputable à la propre inaction de ce dernier.

L’impossibilité pour le collège des bourgmestre et échevins de défendre une position juridique divergente lorsqu’un ou plusieurs habitants sont déjà intervenus au nom de la commune est, selon le Gouvernement flamand, d’autant plus raisonnable que ces habitants doivent garantir qu’ils supporteront personnellement les frais de la procédure et qu’ils répondront d’une éventuelle condamnation à des dommages et intérêts pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours. De surcroît, la demande doit reposer sur un droit de la commune et doit avoir pour but de défendre un intérêt collectif.

Selon le Gouvernement flamand, il est porté atteinte, du moins dans les faits, à l’exercice du droit accordé aux habitants par l’article 194 du décret communal si le collège défend en justice son propre point de vue, au nom de la commune. Il ne serait dès lors pas manifestement déraisonnable d’exclure cette possibilité.

A.5.4.4. A supposer que l’article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution soit applicable aux communes, le Gouvernement flamand estime que cette disposition ne garantit pas l’accès au juge, ni la liberté d’adopter un point de vue en justice. Il ressort d’ailleurs de la jurisprudence de la Cour qu’une commune, représentée par son collège, peut se faire assister par un avocat.

Enfin, il n’y aurait pas de violation de l’obligation de *standstill* puisqu’il n’est pas question d’un quelconque recul. Au moins depuis l’arrêt du 6 février 1961 de la Cour de cassation, la commune, représentée par son collège, ne peut plus intervenir en justice pour faire valoir un point de vue qui s’écarte de celui défendu au nom de la commune par ses habitants.

A.5.4.5. Les dispositions en cause n’impliqueraient pas non plus une restriction déraisonnable (et discriminatoire) du droit de la commune d’accéder au juge ou de ses droits de la défense. Le Gouvernement flamand se réfère en l’espèce à la justification raisonnable indiquée en A.5.4.3.

A.5.5. Plus subsidiairement, le Gouvernement flamand affirme que les dispositions en cause, et en particulier l’article 194 du décret communal, doivent recevoir une interprétation conforme à la Constitution, plus précisément en ce sens qu’une commune, représentée par son collège, n’est pas privée de la possibilité d’adopter en justice un point de vue qui diffère de celui qui a déjà été adopté par un habitant au nom de cette commune.

A.6.1. Dans son mémoire en réponse, la ville d'Anvers, représentée par le collège des bourgmestre et échevins, prend acte de ce que le Gouvernement flamand se rallie à son point de vue et donc confirme que le collège peut effectivement participer à la procédure et défendre son propre point de vue, même si celui-ci est contraire à la demande de l'habitant qui intervient au nom de la commune. La ville d'Anvers demande à la Cour d'apporter la clarté au sujet de cette interprétation de l'article 194 du décret communal.

A.6.2. La ville d'Anvers, représentée par son collège, reprend, pour le surplus, les arguments exposés dans son mémoire.

Elle ajoute que l'article 194 du décret communal est le prolongement de l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale. Mais l'objectif poursuivi à l'époque, qui était de protéger les intérêts de la commune contre l'inaction de sa propre administration, serait entre-temps dépassé. En effet, les conseils communaux sont aujourd'hui composés de manière représentative, et le collège n'est plus nommé par le gouvernement. En outre, les habitants disposent de toute une série d'autres moyens pour agir contre des autorités défaillantes. Cet élément devrait également être pris en compte pour répondre à la question préjudicielle.

Le fait que l'habitant doive garantir de supporter les frais n'apporterait pas de solution au problème auquel la commune est confrontée, à savoir qu'elle ne peut à aucun moment de la procédure défendre son propre point de vue, ce qui peut pourtant être lourd de conséquences en cas de procédures en responsabilité engagées ultérieurement contre la commune.

Les dispositions en cause limiteraient les droits de la défense et le droit à l'aide juridique de la commune de manière manifestement déraisonnable, à tout le moins disproportionnée. Il en est d'autant plus ainsi que la participation du collège à l'instance pour exprimer son propre point de vue ne remettrait pas en cause le fait que l'habitant qui intervient au nom de la commune reste le maître de la procédure.

Dans la mesure où le Gouvernement flamand fait valoir que dans la présente affaire, il n'est pas possible de procéder à un contrôle au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la ville d'Anvers, représentée par son collège, répond que le principe général des droits de la défense est, le cas échéant, applicable. Par ailleurs, la ville d'Anvers conteste que, dans la présente affaire, il ne soit pas possible de procéder à un contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt n° 29/2011, du 24 février 2011, dans lequel la Cour a accepté et répondu à la question préjudicielle qui avait été soulevée, dans une affaire analogue, par la ville de Hasselt et qui était basée sur une violation de l'article 23 de la Constitution. En tout état de cause, la question préjudicielle reposerait également sur une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Il y aurait effectivement une violation du principe de *standstill* consacré par l'article 23 de la Constitution. En effet, la thèse soutenue par la Cour de cassation dans son arrêt du 6 février 1961 n'aurait pas constitué une jurisprudence constante et ne serait réapparue qu'au cours des dernières années. Le principe de *standstill* serait donc violé dès lors qu'auparavant, la commune pouvait effectivement participer *de facto* à la procédure pour faire valoir son propre point de vue, alors que depuis quelques années seulement, ce n'est plus possible.

A.7.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand constate qu'il partage le même point de vue que la ville d'Anvers, représentée par son collège, à savoir que l'article 194 du décret communal doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas que le collège puisse représenter la commune en justice pour contester le point de vue défendu par l'habitant au nom de la commune. En effet, cette interprétation ne serait pas inconciliable avec le constat, contenu dans la jurisprudence de la Cour, que la commune, représentée par le collège, perd dans ce cas la libre disposition de son droit d'action.

L'article 194 du décret communal empêcherait seulement que le collège conclue une transaction ou se désiste de l'instance sans l'accord de celui qui a introduit la procédure au nom de la commune. Cette disposition vise à empêcher que la commune, représentée par son collège, pose des actes mettant un terme à l'instance introduite par un habitant, sans le consentement de ce dernier. Mais il ne résulterait nullement de cette disposition, qui doit être interprétée de manière limitative compte tenu de son caractère exceptionnel, que la commune, représentée par son collège, ne pourrait pas adopter un point de vue différent de celui de l'habitant. Le simple fait de faire valoir des moyens de défense contre une action en justice introduite par un habitant au nom de la commune n'a en effet aucun impact sur cette demande et n'empêche pas non plus qu'il soit statué sur celle-ci.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* ne pourrait donc pas être suivie lorsqu'elle affirme que les droits de la défense de la commune, représentée par un habitant, sont violés s'il est admis que la commune, représentée par son collègue, fasse valoir en justice un point de vue qui contredit celui de l'habitant. Le Gouvernement flamand observe à cet égard que les droits de la défense ne peuvent s'entendre comme un droit de ne pas être contredit.

A.7.2. Selon le Gouvernement flamand, la ville d'Anvers, représentée par son collègue, ne pourrait être suivie lorsqu'elle affirme que la perte de la libre disposition des droits qui font l'objet de la demande n'est pas toujours la conséquence de l'inaction de la commune. Ce serait le cas par définition, compte tenu des conditions prévues à l'article 194 du décret communal. Il appartiendrait au juge saisi d'examiner, dans le cadre du contrôle de la recevabilité et du bien-fondé de la demande introduite par l'habitant, si la commune a ou non été inactive et si, par cette inaction, elle a commis une illégalité ou a fait perdurer une situation illégale.

Par ailleurs, rien n'exclurait qu'une commune, représentée par son collègue, participe à la procédure et communique au juge toutes les pièces utiles pour lui permettre de statuer. Ensuite, il appartient exclusivement au juge du fond de se prononcer sur la demande. Si la commune concernée, représentée par le collègue, n'est pas d'accord avec cette décision de justice, il lui est loisible d'employer les voies de recours existantes contre cette décision. Il en va de même, le cas échéant, pour l'habitant concerné, qui peut également utiliser au nom de la commune, les voies de recours existantes.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, lu en combinaison avec l'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005.

B.1.2. La Cour est plus précisément interrogée sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, et avec le « principe constitutionnel du droit de se faire assister par l'avocat de son choix », combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général des droits de la défense, en ce que, lorsqu'un habitant agit en justice au nom de la commune, sur la base de l'article 194 du décret communal, et désigne à cette fin un conseil, le collègue des bourgmestre et échevins, qui a le droit de désigner son propre conseil, ne peut intervenir que pour soutenir la demande de l'habitant.

B.1.3. La Cour limite son examen à l'hypothèse dans laquelle les habitants intentent au nom de la commune une action en cessation environnementale, au sens de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

B.2.1. 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.2.2. L'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, remplacé par l'article 64 du décret du 29 juin 2012 modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005, et partiellement annulé par l'arrêt n° 9/2014 du 23 janvier 2014 de la Cour, 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.

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.3.1. L'article 194 du décret communal flamand trouve son origine 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.3.2. Un habitant d'une commune qui agit en justice sur la base de l'article 194 du décret communal flamand 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.

B.3.3. 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 sa compétence (Cass., 14 février 2002, *Pas.*, 2002, n° 104).

La commune est réputée avoir un intérêt à cet égard (Cass., 14 février 2002, précité; dans le même sens, Cass., 10 mars 2008, *Pas.*, 2008, n° 163). 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.

B.3.4. La lecture combinée des dispositions en cause fait apparaître qu'un habitant peut introduire une action en cessation au nom de la commune lorsque le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal s'abstiennent de le faire. Puisque cette action est introduite « au nom de la commune », l'habitant agit dans ce cas en tant que représentant de la commune. Dès lors, cet habitant ne doit pas non plus justifier dans ce cas d'un intérêt au sens

de l'article 17 du Code judiciaire et c'est à lui qu'il appartient de choisir un conseil pour assister la commune dans la procédure.

B.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, *Pas.*, n° 542). Conformément à l'alinéa 3 de l'article 194 du décret communal, la commune ne peut effectivement pas conclure une transaction quant à l'instance ou se désister de celle-ci sans l'accord de ceux qui ont engagé la procédure en son nom.

B.5.1. La Cour s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur le droit d'action en cause des habitants.

B.5.2. Par ses arrêts n^{os} 70/2007, du 26 avril 2007, et 121/2007, du 19 septembre 2007, rendus sur questions préjudicielles, la Cour a dit pour droit que 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 violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque ces dispositions sont interprétées en ce sens qu'un habitant d'une commune peut intenter une action en cessation au nom de cette commune, même si l'acte contesté est conforme à une autorisation ou à un avis favorable de cette commune.

En effet, l'article 159 de la Constitution n'empêche pas une autorité administrative d'invoquer devant un juge l'illégalité d'une décision qu'elle a elle-même prise. On ne saurait en outre alléguer que la commune – et donc également l'habitant qui agit au nom de la commune – n'a aucun intérêt à semblable action, étant donné qu'une commune qui intente 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 de prévenir une menace grave pour l'environnement sur son territoire est réputée avoir un intérêt (Cass., 14 février 2002, *Pas.*, 2002, n° 104; Cass., 10 mars 2008, *Pas.*, 2008, n° 163).

B.5.3. Par son arrêt n° 29/2011, du 24 février 2011, rendu sur question préjudicielle, la Cour devait se prononcer sur la constitutionnalité de 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 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, interprétés en ce sens que la commune n'aurait pas la possibilité de se faire assister par un avocat de son choix dans une procédure qu'un habitant a introduite au nom de cette commune.

Par cet arrêt, la Cour a jugé que le fait qu'une action soit intentée au nom de la commune par un de ses habitants n'empêche pas que le collège des bourgmestre et échevins ait le droit de choisir lui-même un conseil et de le désigner (B.13). Les dispositions précitées ne limitent donc pas le droit, pour la commune, de choisir librement un conseil (B.14).

B.5.4. Par son arrêt n° 9/2014 du 23 janvier 2014, la Cour s'est prononcée sur un recours en annulation de l'article 64 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005, qui limitait le droit des habitants d'agir au nom de la commune, comme le prévoit l'article 194 du décret communal flamand, aux cas où un dommage est causé à l'environnement. La Cour a jugé :

« B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires [...] qu'en adoptant les dispositions attaquées, le législateur décrétoal flamand entendait en particulier limiter, dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'utilisation combinée du droit d'agir en justice au nom de la commune ou de la province et de l'action en cessation environnementale prévue par la loi du 12 janvier 1993, parce qu'il jugeait qu'il en avait été fait un usage abusif et que, dans cette procédure, le collège des bourgmestre et échevins et la députation sont désavantagés, parce qu'ils ne peuvent pas intervenir dans la cause pour exposer leur vision de l'intérêt communal ou provincial ou pour soutenir que l'action introduite au nom de la commune ou de la province doit être déclarée irrecevable ou non fondée.

B.5.3. Dans les matières qui relèvent des compétences communales ou provinciales, il revient aux autorités communales et provinciales de faire cesser ou de prévenir des actes illicites et, au besoin, d'agir en justice à cette fin. L'article 194 du Décret communal et l'article 187 du Décret provincial visent à permettre aux habitants d'une commune ou d'une province d'agir en justice au nom de la commune ou de la province si le collège des bourgmestre et échevins ou la députation s'en abstiennent à tort.

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 ou de la province 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.

La circonstance que le collège des bourgmestre et échevins ou la députation perdent à cette occasion la libre disposition des droits qui font l'objet de l'action est la conséquence de l'inaction de ces organes ».

La Cour a conclu que la suppression, dans toutes les matières qui ne concernent pas l'environnement au sens strict, de la possibilité pour les habitants de défendre l'intérêt général de leur commune contre l'inaction infondée de leur administration ne pouvait être justifiée. Par conséquent, la Cour a annulé, dans l'article 194 du décret communal flamand, modifié par l'article 64 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005, les mots « et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux et en une menace grave de dommages environnementaux, ».

B.6. Dans la présente affaire, le juge *a quo* demande à la Cour si les dispositions en cause lues en combinaison affectent de manière discriminatoire le droit à l'aide juridique et les droits de la défense, dans l'interprétation selon laquelle le conseil qui est désigné par le collège des bourgmestre et échevins ne peut agir que pour soutenir la demande qui a été introduite par un habitant au nom de la commune, « étant donné que la commune a perdu la libre disposition des droits qui font l'objet de l'action, alors que le fait que la commune a perdu la libre disposition des droits qui font l'objet de l'action ne s'oppose pas à la circonstance que la commune expose son propre point de vue quant à l'action, étant donné que ceci n'affecte pas l'exercice de ces droits par l'habitant ».

C'est dans cette interprétation que la Cour répond à la question préjudicielle. Dans les arrêts précités, la Cour n'a pas encore statué sur cette question.

B.7.1. La perte, par le collège des bourgmestre et échevins, de la libre disposition des droits qui font l'objet de l'action vise à empêcher que la commune mette fin à l'instance introduite par un habitant sans l'accord de ce dernier. C'est pour cette raison que l'alinéa 3 de l'article 194 du décret communal flamand dispose que la commune ne peut pas conclure une

transaction concernant la procédure ou se désister de celle-ci sans l'accord de ceux qui ont engagé la procédure en son nom. En effet, le juge saisi de l'affaire serait ainsi empêché de trancher le litige en question.

Cet objectif de garantir le droit des habitants d'agir en justice au nom de la commune ne peut toutefois pas justifier que la commune, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, ne puisse être partie à la cause que pour soutenir l'action introduite par un habitant en son nom, mais non pour contester cette action.

B.7.2. Comme il est dit en B.6.1 des arrêts n^{os} 70/2007 et 121/2007, précités, et comme c'est le cas dans l'instance devant le juge *a quo*, le président du tribunal de première instance peut, dans le cadre d'une procédure en cessation, être amené à examiner, sur la base de l'article 159 de la Constitution, la validité d'une décision prise par la commune, parce qu'est demandée la cessation d'un acte qui en est une exécution.

Les décisions de la commune peuvent donc être attaquées de manière indirecte par ses habitants sur la base des dispositions en cause. L'inaction de la commune n'est donc pas nécessairement une conséquence d'une négligence ou mauvaise volonté par rapport à la défense de l'intérêt communal, mais peut traduire tout autant un choix mûrement réfléchi parce que la commune juge qu'aucune illégalité n'a été commise et qu'il n'y a donc pas lieu d'introduire une action en cessation. Dans ce cas, l'habitant qui agit au nom de la commune, d'une part, et le collègue des bourgmestre et échevins, d'autre part, ont dans l'instance des intérêts manifestement contradictoires. Les droits de la défense de la commune, représentée par son collègue, seraient limités de manière disproportionnée si, dans une telle instance, la commune ne pouvait intervenir que pour soutenir l'action d'un habitant, mais pas pour contester cette action et défendre sa décision.

Il en va d'autant plus ainsi que lorsque le juge qui est saisi du litige déclare illégale la décision de la commune et en écarte l'application sur la base de l'article 159 de la Constitution, cette commune peut être exposée à une éventuelle action en dommages-intérêts

introduite par le bénéficiaire de cette décision. A la lumière de ces conséquences, il ne saurait être justifié que cette commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, ne puisse opposer aucune défense à la demande introduite par un habitant en son nom dans le cadre d'une procédure contradictoire.

B.8. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en cause ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe général des droits de la défense, en ce que la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, ne peut participer à l'instance concernant l'action en cessation introduite par un habitant sur la base de l'article 194 du décret communal flamand et de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 que pour soutenir la demande de l'habitant.

B.9. Dans cette interprétation des dispositions en cause, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.10. Cependant, les dispositions en cause, lues en combinaison, peuvent être interprétées différemment, en ce sens que la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, peut participer à l'instance introduite par un habitant sur la base de l'article 194 du décret communal flamand, non seulement pour soutenir la demande de l'habitant, mais également pour exposer son propre point de vue et, le cas échéant, contester cette demande.

Dans cette interprétation, les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe général des droits de la défense.

B.11. Par ailleurs, dans cette interprétation, les dispositions en cause ne portent pas atteinte au droit des habitants d'agir en justice au nom de la commune.

La commune perd en effet la libre disposition des droits qui font l'objet de la demande lorsqu'un ou plusieurs habitants sont intervenus en justice en son nom. L'exercice par la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, de son droit de participer

à l'instance introduite par un habitant, n'a donc pas pour effet que l'habitant n'est plus admis à poursuivre l'instance en vue de faire valoir les intérêts communaux (Cass., 23 septembre 2010, *Pas.*, 2010, n° 542). En outre, la commune ne peut pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de l'habitant qui a lancé la procédure en son nom.

Il appartient au juge qui a été saisi de l'affaire d'apprécier la recevabilité et le bien-fondé de la demande qui a été introduite par un habitant au nom de la commune. Le fait que la commune, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, peut exposer son point de vue sur cette demande et, le cas échéant, contester cette demande dans le cadre d'une procédure contradictoire, ne porte nullement atteinte au droit des habitants d'agir en justice au nom de la commune et de faire trancher le litige par un juge.

B.12. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les autres normes de référence mentionnées dans la question préjudicielle peuvent s'appliquer en l'espèce, il suffit de constater que le contrôle au regard de ces normes ne saurait conduire à un autre résultat.

B.13. Dans l'interprétation des dispositions en cause mentionnée en B.10, 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, lu en combinaison avec l'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe général des droits de la défense, dans l'interprétation selon laquelle la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, peut participer à l'instance introduite par un habitant sur la base de l'article 194 du décret communal flamand, mais uniquement pour soutenir la demande de l'habitant.

- L'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, lu en combinaison avec l'article 194 du décret communal flamand du 15 juillet 2005, ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général des droits de la défense, dans l'interprétation selon laquelle la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, peut participer à l'instance introduite par un habitant sur la base de l'article 194 du décret communal flamand, non seulement pour soutenir la demande de l'habitant, mais également pour exposer son propre point de vue et, le cas échéant, contester cette demande.

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 28 avril 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot