

Numéro du rôle : 4903
Arrêt n° 29/2011 du 24 février 2011

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 1er et 3 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, posées par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 16 mars 2010 en cause de la ville de Hasselt et Johan Verhelst contre la SA « Alva Immo » et la SA « Alva Verse Vruchten », et également en cause du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 mars 2010, la Cour d'appel d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « 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, ainsi que le principe constitutionnel de l'assistance d'un avocat librement choisi, en ce sens que les habitants d'une commune pourraient introduire une action en cessation en matière d'environnement au nom de la commune, alors que la commune n'a pas la possibilité de se faire assister dans cette procédure par un avocat librement choisi ? »;

2. « L'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement viole-t-il l'article 134 de la Constitution, combiné avec l'article 6, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il permet à une autorité d'intenter à tout moment une action en réparation, alors que le législateur décretaal flamand peut prévoir et a prévu expressément un délai de prescription pour de telles actions en vertu de sa compétence, garantie par la Constitution, en matière d'urbanisme ?

L'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement viole-t-il l'article 134 de la Constitution, combiné avec l'article 6, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il permet à une autorité d'introduire une action en réparation qui est comparable à celle que prévoit l'article 149 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, alors que la Région flamande est compétente pour élaborer les conditions et modalités d'une telle action ?

L'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition permet qu'un particulier soit cité, aux fins de prendre une mesure de réparation, sans la moindre formalité préalable à laquelle est tenue l'autorité compétente, alors qu'en vertu de l'article 149 du décret portant organisation de l'aménagement du territoire, ce particulier dispose au moins d'un acte administratif préalable et d'un avis préalable obligatoire du Conseil supérieur de la politique de maintien ? »;

3. « Les articles 1er et 3 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une personne citée dans la procédure de cessation ne pourrait, en vertu de cette loi, intenter une action reconventionnelle, alors que le Code judiciaire accorde ce droit, de manière générale, à toute personne citée ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Hasselt, pour laquelle agit Johan Verhelst;

- la SA « Alva Verse Vruchten », dont le siège est établi à 3500 Hasselt, Oude Truierbaan 49;

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Alva Verse Vruchten »;
- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt.

A l'audience publique du 1er décembre 2010 :

- ont comparu :

. Me M. Daelemans *loco* Me D. Lindemans et Me T. Eyskens, avocats au barreau de Bruxelles, pour la ville de Hasselt et Johan Verhelst;

. Me K. Wauters, qui comparaisait également *loco* Me K. Geelen, avocats au barreau de Hasselt, pour la SA « Alva Verse Vruchten »;

. Me H. Lamon, avocat au barreau de Hasselt, pour le collège des bourgmestre et échevins de Hasselt;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me M. De Keukelaere *loco* Me J. Sohier, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot 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 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 17 juillet 2007, la ville de Hasselt, au nom de laquelle Johan Verhelst était en justice sur la base de l'article 194 du décret communal de la Région flamande du 15 juillet 2005, a introduit devant le Tribunal de première instance de Hasselt une requête dans laquelle elle demandait au président de ce Tribunal d'ordonner à la SA « Alva Immo » et à la SA « Alva Verse Vruchten » de cesser immédiatement l'utilisation de certaines

parcelles, aussi longtemps qu'un écran antibruit n'aura pas été placé, et de démolir certaines constructions. Dans des conclusions ultérieures, elle a également demandé au président d'écarter l'application d'une attestation planologique délivrée par la ville de Hasselt et d'ordonner qu'il soit mis fin à certains mouvements de circulation troublant la tranquillité publique. Le 10 décembre 2007, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt a déposé des conclusions en vue d'intervenir volontairement à la cause et d'entendre déclarer irrecevable la demande principale. Le 7 janvier 2008, la SA « Alva Immo » et la SA « Alva Verse Vruchten » ont demandé, à titre reconventionnel, la condamnation de la partie demanderesse au paiement de dommages et intérêts.

Le président du Tribunal de première instance a constaté que l'action introduite par la ville de Hasselt était fondée sur la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement et que la ville ne devait pas justifier, à cet égard, d'un intérêt propre au sens de l'article 17 du Code judiciaire. Le président a également constaté que, vu que Johan Verhelst agissait au nom de la ville, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt ne disposait plus librement de l'action introduite et qu'il ne pouvait donc plus transiger sans l'autorisation de Johan Verhelst. Il a considéré que la ville de Hasselt ne pouvait intervenir à la cause étant donné qu'elle était déjà partie à celle-ci; le collège des bourgmestre et échevins ne pouvait intervenir à la cause que pour soutenir l'action introduite, au côté de Johan Verhelst, ou la poursuivre si l'initiateur restait en défaut de le faire. Le président a également constaté, à cet égard, que le principe d'égalité et de non-discrimination n'était pas violé au détriment de la ville de Hasselt, ni non plus le droit de cette dernière à l'aide juridique. Quant au fond, il a jugé que la partie requérante n'apportait pas la preuve des prétendues atteintes à la législation sur l'environnement et que Johan Verhelst n'était pas capable de faire la différence entre son intérêt personnel et l'intérêt général. La demande reconventionnelle des parties défenderesses a également été déclarée non fondée.

Le 14 mai 2008, la ville de Hasselt, au nom de laquelle Johan Verhelst était à nouveau en justice sur la base de l'article 194 du décret communal, a interjeté appel de ce jugement devant la Cour d'appel d'Anvers. Le 29 décembre 2009, le collège des bourgmestre et échevins a introduit une demande, conformément à l'article 19, alinéa 2, du Code judiciaire, en vue de poser une question préjudicielle à la Cour, à titre de mesure préalable. A l'audience du 15 février 2010, les intimés ont adhéré à cette demande et suggéré une série de questions préjudicielles supplémentaires. La Cour d'appel d'Anvers a estimé qu'il était nécessaire de poser ces questions à la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant aux dispositions en cause

A.1. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand exposent qu'il ressort de la combinaison des articles 1er et 3 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement (ci-après : la loi du 12 janvier 1993) et de l'article 194 du décret communal de la Région flamande du 15 juillet 2005 (ci-après : le décret communal) qu'un habitant d'une commune peut introduire, au nom de celle-ci, une action en cessation au sens de la loi du 12 janvier 1993, lorsque la commune s'abstient de le faire, sans être lui-même partie à la procédure en son nom propre. Cette possibilité ressortirait non seulement de la jurisprudence de la Cour (arrêts n^{os} 70/2007 et 121/2007), mais aussi de celle de la Cour de cassation.

Quant à la première question préjudicielle

A.2. Selon le Conseil des ministres, la première question préjudicielle est basée sur la thèse selon laquelle, lorsque les habitants d'une commune introduisent, au nom de celle-ci, une action en cessation au sens de la loi du 12 janvier 1993, la commune elle-même n'a pas la possibilité de se faire assister dans la procédure par un avocat de son choix. Il ne s'agit donc pas de savoir si une commune pourrait agir « contre elle-même ». Le Conseil des ministres estime que la question posée appelle une réponse négative.

A.3.1. Le Conseil des ministres souligne que le droit à l'aide juridique garanti par l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill*, qui doit empêcher que le législateur compétent ne réduise considérablement le niveau de protection offert au moment de l'entrée en vigueur de cet article. Il estime toutefois que les dispositions en cause n'enlèvent rien à la possibilité de se faire assister par un avocat de son choix, ni à la possibilité de bénéficier de l'aide juridique gratuite s'il est satisfait aux conditions applicables en la matière. Tant l'habitant qui agit au nom de la commune que le collège des bourgmestre et échevins en qualité de partie intervenante ont la possibilité de choisir un conseil et de le désigner.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, les objections du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt visent surtout le fait que la commune ne dispose pas librement de l'action intentée, parce qu'un habitant conduit la procédure au nom de la commune. Ces objections semblent donc concerner la possibilité d'ester librement en justice et non le droit à l'aide juridique. Selon le Conseil des ministres, cette problématique ne constitue toutefois pas l'objet de la question préjudicielle. Le fait que les avocats de l'habitant et de la commune puissent adopter des points de vue juridiques contradictoires n'est pas l'objet de la question.

A.3.3. A supposer qu'il y ait discrimination, en ce qu'une commune ne peut pas choisir librement l'avocat de l'habitant qui agit au nom de la commune, *quod non*, il convient de constater, selon le Conseil des ministres, que cette inconstitutionnalité ne pourrait découler que de l'article 194 du décret communal et ne saurait donc découler de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993. A cet égard, il souligne que l'article 194 du décret communal prévoit justement que des habitants peuvent ester en justice au nom de la commune, pour autant qu'ils supportent personnellement les frais de procédure et assument la condamnation aux dommages et intérêts pour procédure téméraire et vexatoire ou recours. Il semble dès lors naturel que cet habitant puisse lui-même choisir son avocat.

A.4.1. Le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que le droit de défense, en ce compris le droit de se faire assister et représenter par un avocat, est un principe général de droit et qu'il est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il souligne aussi que le droit à l'aide juridique, contenu dans l'article 23 de la Constitution, comporte une obligation de *standstill*.

A.4.2. En ordre principal, le Gouvernement flamand estime que la première question préjudicielle n'appelle pas de réponse, vu qu'elle est fondée sur une lecture erronée des dispositions en cause, la juridiction *a quo* partant du principe que ces dispositions empêchent la commune de se faire assister par un avocat de son choix dans le cadre d'une action en justice intentée en son nom par un ou plusieurs de ses habitants. Il y a en effet confusion entre, d'une part, l'engagement d'une procédure au nom de la commune par des habitants de celle-ci, qui entraîne, pour le mandataire « habituel » de la commune qu'est le collège des bourgmestre et échevins, une restriction des possibilités d'intervention dans le litige, et, d'autre part, la possibilité pour la commune - représentée soit par le collège des bourgmestre et échevins soit par un ou plusieurs habitants - de se faire assister en justice par un avocat. Les dispositions en cause ne limitent en rien cette dernière possibilité. Lorsque la commune est en justice, elle peut être assistée sans restriction par un avocat, tant lorsqu'elle agit sur décision du collège des bourgmestre et échevins que lorsque cette décision est prise par un de ses habitants. Lorsque, dans ce dernier cas, le collège des bourgmestre et échevins intervient et se joint à l'action introduite par l'habitant au nom de la commune, le collège peut aussi, du reste, choisir lui-même un avocat. Il convient toutefois de distinguer le droit de choisir librement un avocat du droit dont jouit la commune d'ester en justice à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins : dès lors que le collège a laissé passer l'occasion, les habitants peuvent exercer le droit d'action de la commune et le collège des bourgmestre et échevins ne peut s'y opposer. Ceci aurait été confirmé par la Cour de cassation, dans un arrêt du 6 février 1961.

A.4.3. Selon le Gouvernement flamand, même s'il était admis qu'en vertu des dispositions en cause, la commune ne peut se faire assister par un avocat de son choix, *quod non*, il ne saurait être question d'inconstitutionnalité. En effet, il appartient tout d'abord à la commune d'introduire ou non une action de cessation. Lorsque la commune décide d'introduire une telle action, elle peut se faire assister juridiquement par l'avocat de son choix. Ce n'est dès lors que dans l'hypothèse où la commune ne prend aucune initiative qu'un ou plusieurs habitants peuvent ester en justice au nom de la commune. Dans ce cas, la commune est effectivement partie à la cause, fût-elle représentée par un ou plusieurs habitants. Les habitants qui ont pris cette initiative

choisissent eux-mêmes un avocat pour assister la commune. La commune ne peut donc soutenir que son droit à l'aide juridique serait violé, puisqu'elle est de toute façon assistée. Certes, cet avocat n'est pas désigné par le collège des bourgmestre et échevins, mais les prérogatives de ce collège ne sont pas limitées de manière disproportionnée, étant donné que les habitants ne peuvent agir que si le collège s'abstient de le faire lui-même. Lorsqu'une personne morale est en justice, le conseil est en effet désigné par l'organe, en l'occurrence le représentant, qui prend cette décision d'ester en justice. Enfin, le Gouvernement flamand souligne que l'assistance d'un avocat choisi par les habitants est d'autant plus raisonnable que les habitants ne peuvent agir au nom de la commune qu'en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations aux dommages et intérêts ou à une amende pour procédure téméraire et vexatoire.

A.5.1. La ville de Hasselt, au nom de laquelle Johan Verhelst est en justice sur la base de l'article 194 du décret communal, souligne que la juridiction *a quo* ne s'est pas encore prononcée sur la recevabilité de l'intervention du collège des bourgmestre et échevins de la ville. Si cette intervention était jugée recevable, la ville de Hasselt n'aperçoit pas comment la première question préjudicielle pourrait recevoir une réponse affirmative. En effet, il n'y aurait dans ce cas aucune restriction du droit de choisir librement un avocat; le collège des bourgmestre et échevins a pu choisir librement un conseil. Par conséquent, selon la ville de Hasselt, les dispositions en cause sont en fait étrangères à la discrimination dénoncée.

A.5.2. La ville de Hasselt souligne qu'il existe différentes réglementations qui limitent le droit de choisir librement un conseil, notamment la réglementation contenue dans l'article 51, alinéa 3, du décret communal, combiné avec l'article 27 du même décret.

A.5.3. La ville de Hasselt estime que la position du collège des bourgmestre et échevins repose sur un raisonnement erroné. Pour les personnes morales, la loi désigne l'organe qui est compétent pour décider d'agir en justice et donc pour désigner un conseil. Le droit de choisir librement un avocat dont jouit le collège des bourgmestre et échevins - en tant qu'organe de la commune - ne doit pas être assimilé au droit de choisir librement un avocat dont jouit la commune. Seul le libre choix de la commune doit être garanti en l'espèce. L'« organe *ad hoc* » légalement compétent, en l'occurrence l'habitant, a pu désigner librement un avocat pour ester en justice au nom de la commune. Il y aurait en revanche violation du droit de choisir librement un avocat si le collège des bourgmestre et échevins pouvait imposer le choix d'un avocat à un habitant qui, en vertu de la loi, peut agir au nom de la commune, à la suite de l'inertie du collège des bourgmestre et échevins. En outre, l'on ne saurait prétendre que l'article 194 du décret communal limiterait la liberté de choix dont jouit le collège des bourgmestre et échevins, parce que cet article règle précisément la situation dans laquelle le collège ne souhaite pas faire usage de sa compétence d'ester en justice et donc de désigner un avocat à cet effet. Il est souligné à cet égard que l'habitant qui agit au nom de la commune ne peut introduire une action de cessation recevable que si l'action sert l'intérêt communal.

A.6.1. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt souligne que, bien qu'en vertu des articles 57, § 3, 6°, et 193 du décret communal, le collège des bourgmestre et échevins est en principe compétent pour représenter la commune en justice et pour décider d'ester en justice au nom de la commune, l'article 194 du même décret prévoit une exception à cette règle en disposant que, dans certaines circonstances, un ou plusieurs habitants peuvent agir au nom de la commune. Selon un arrêt du 15 septembre 2003 de la Cour d'appel d'Anvers, lorsqu'un habitant agit au nom de la commune, la commune est partie à la cause et la décision prononcée a force de chose jugée à son égard. Toutefois, selon le même arrêt, le collège des bourgmestre et échevins pourrait intervenir à la cause, mais uniquement pour soutenir l'action introduite par l'habitant. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt n'aperçoit pas en quoi l'intervention devrait être limitée au soutien de l'action introduite par l'habitant, vu que le collège des bourgmestre et échevins est l'instance compétente pour veiller à l'intérêt collectif de la commune et que son intervention dans le litige pendant devant la juridiction *a quo* tend précisément à faire valoir que l'action introduite par l'habitant est contraire à la Constitution.

A.6.2. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt fait valoir que, dans le litige pendant devant la juridiction *a quo*, Johan Verhelst est censé agir dans l'intérêt collectif, alors qu'il poursuit clairement un intérêt personnel. En effet, il a, par le passé, introduit diverses procédures devant le Conseil d'Etat, où l'intérêt personnel constitue une condition de recevabilité, en invoquant les mêmes griefs que ceux qu'il a formulés dans le cadre de la procédure devant la juridiction *a quo* et en étant assisté par le même avocat. Bien

qu'il ait déjà été admis, dans la jurisprudence, qu'une action visant à protéger un intérêt collectif pouvait aussi recouvrir une action menée au profit d'un intérêt personnel, il convient de tenir compte du fait que dans une procédure engagée par un habitant, la commune est assistée par l'avocat de l'habitant, qui doit veiller non seulement à l'intérêt de la collectivité, mais aussi à l'intérêt personnel de l'habitant. La commune devrait pourtant pouvoir choisir librement un conseil qui puisse lui fournir l'assistance nécessaire et ester en justice pour elle, ce que ne permettrait pas l'article 194 du décret communal.

A.6.3. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt souligne que la Cour a insisté à plusieurs reprises sur le rôle crucial d'un avocat indépendant. Dans l'arrêt n° 6/94 du 20 janvier 1994, la Cour a par exemple jugé que le droit de se faire assister par un avocat relève du droit de défense. L'assistance d'un avocat devrait aussi, en principe, être fournie par un avocat librement choisi et indépendant, qui défende donc exclusivement les intérêts du client qu'il est réputé défendre. L'article 194 du décret communal implique toutefois que l'habitant de la commune désigne lui-même un avocat, lequel doit alors défendre les intérêts de l'habitant et ceux de la commune, même si ces intérêts sont contradictoires. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt renvoie, à cet égard, à l'arrêt n° 190/2006 de la Cour et en déduit, d'une part, que le libre choix d'un avocat est un droit garanti, auquel il peut être dérogé si ce droit fait naître un conflit d'intérêts, et, d'autre part, que lorsqu'une règle légale peut entraîner un conflit d'intérêts, le législateur est habilité à prendre une mesure pertinente par rapport à l'objectif poursuivi, qui consiste à éviter tout conflit potentiel (comme la possibilité, pour le juge, de désigner un mandataire *ad hoc*). Selon le collège des bourgmestre et échevins, l'article 194 du décret communal comporte en soi un risque de conflit d'intérêts, sans que la loi prévoie une telle mesure. Le collège des bourgmestre et échevins déduit également de l'arrêt n° 190/2006 qu'une mesure ayant pour effet de priver systématiquement une personne morale de la possibilité de choisir son représentant - ce qui, selon le collège, est bien une conséquence de l'article 194 du décret communal - produit des effets disproportionnés.

A.7. La SA « Alva Verse Vruchten » estime que les dispositions en cause doivent recevoir une interprétation conforme à la Constitution, en ce sens que la commune peut elle-même choisir un avocat dans une procédure introduite par un citoyen au nom de cette commune. Une autre interprétation ne serait pas compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

A.8.1. La SA « Alva Verse Vruchten » estime que le droit à l'aide juridique, garanti par l'article 23 de la Constitution, comprend également le droit de choisir librement un avocat. Ce droit serait également garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit. Non seulement les personnes (morales) de droit privé, mais aussi les personnes morales de droit public pourraient invoquer ce droit.

Selon la SA « Alva Verse Vruchten », il n'est pas justifié de limiter le droit dont jouit la commune de choisir librement un avocat. Elle renvoie à un arrêt prononcé par la Cour d'appel de Liège le 30 mai 2005, dont il ressortirait que la commune, lorsqu'elle intervient dans une procédure pendante, reprend l'initiative de l'action introduite par l'habitant. A compter de ce moment, l'habitant ne pourrait plus agir que pour défendre son propre intérêt, en son nom propre. Dès ce moment, il ne représenterait plus la commune. En vertu de l'article 194 du décret communal, l'habitant ne peut en effet introduire une action au nom de la commune que si celle-ci reste en défaut d'agir elle-même. Puisque la commune reprend l'initiative de l'action introduite par l'habitant, l'on ne peut que conclure, selon la SA « Alva Verse Vruchten », qu'il appartient aussi à la commune de choisir elle-même un avocat. Si cela n'était pas possible, il y aurait violation de l'article 23 de la Constitution, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et du principe général de droit relatif aux droits de la défense.

A.8.2. En ce qui concerne la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la SA « Alva Verse Vruchten » estime que les catégories suivantes doivent être comparées : d'une part, la commune, qui est le mandant de l'habitant mandataire et, d'autre part, les autres personnes qui sont les mandants d'un mandataire sur la base d'une autre disposition législative. Le fait que la commune ne puisse pas agir dans la procédure introduite en son nom par un habitant oblige à conclure que la commune ne peut révoquer *ad nutum* le mandat du représentant légal. Les personnes qui mandatent un tiers sur une autre base légale peuvent en revanche révoquer *ad nutum* le mandat, conformément à l'article 2004 du Code civil. Cette différence de traitement ne serait pas justifiée.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.9.1. Le Conseil des ministres souligne que la deuxième question préjudicielle comporte trois volets, dont les deux premiers concernent la conformité aux règles répartitrices de compétence. Selon lui, ces deux premiers volets appellent une réponse négative, vu que la Cour a déjà répondu par la négative à une question préjudicielle analogue, dans son arrêt n° 168/2004 du 28 octobre 2004.

A.9.2. Concernant les deux premiers volets de la question, le Gouvernement flamand souligne que l'action en réparation et l'action en cessation ont des finalités distinctes. Pour être plus précis, l'action en réparation vise, contrairement à l'action en cessation, à annuler les effets civils de l'infraction au bon aménagement du territoire. Cette action est dès lors traditionnellement considérée comme une action en restitution. Dans son arrêt n° 154/2003, la Cour aurait explicitement confirmé la compétence des régions pour régler cette action. L'action en réparation et l'action en cessation sont, selon le Gouvernement flamand, deux procédures qui peuvent chacune être réglées par l'autorité compétente, qui peuvent coexister et qui sont complémentaires. Le fait d'intenter l'action en cessation laisse intactes toutes les possibilités d'intenter une action en réparation, ce qui ressort aussi explicitement des premiers mots de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993. Inversement, une infraction manifeste ou une menace grave d'infraction à la législation en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire relèvent également du champ d'application de la loi du 12 janvier 1993.

Le Gouvernement flamand estime dès lors que l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 est conforme aux règles répartitrices de compétence, ce que la Cour aurait du reste confirmé dans son arrêt n° 168/2004.

A.9.3. La ville de Hasselt est elle aussi d'avis qu'il ressort de l'arrêt n° 168/2004 de la Cour que les deux premiers volets de la deuxième question préjudicielle appellent une réponse négative.

A.10.1. En ce qui concerne le troisième volet de la deuxième question préjudicielle, qui porte sur la compatibilité de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres souligne que les règles de l'article 149, cité dans la question, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire figurent, depuis, dans l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009. En vertu de cette disposition, le tribunal peut ordonner, outre la peine, la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation contraire, et/ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation et/ou le paiement d'une amende égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction. Cela se fait sans préjudice des articles 6.1.7 et 6.1.18, sur requête de l'inspecteur urbaniste ou du collègue des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, opérations ou modifications visés à l'article 6.1.1 ont été exécutés. En vertu de l'article 6.1.7 du Code flamand de l'aménagement du territoire, l'inspecteur urbaniste et le collègue des bourgmestre et échevins ne peuvent introduire une action en réparation devant le juge ou exécuter d'office une mesure de réparation que lorsque le Conseil supérieur de la politique de maintien a préalablement rendu un avis positif à cet égard.

A.10.2. Le Conseil des ministres estime que le troisième volet de la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse négative. Il renvoie à cet égard à l'arrêt n° 168/2004 de la Cour, dans lequel celle-ci a considéré que les possibilités d'intervention du président du tribunal de première instance prévues à l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 renforçaient la politique des régions en matière de police de l'aménagement du territoire. Les deux dispositions, à savoir l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 et l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire, sont des instruments distincts pouvant être utilisés dans le cadre de la police de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Un justiciable peut donc être confronté à plusieurs mesures. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'implique toutefois pas, selon le Conseil des ministres, que l'on ne puisse combattre une même situation en recourant à des mesures différentes. Selon lui, le fait que les deux dispositions coexistent ne fait naître aucune discrimination entre une catégorie de justiciables et une autre.

A.10.3. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle n'indique pas la catégorie de personnes qui est discriminée ni l'autre catégorie avec laquelle celle-ci devrait être comparée.

A.11.1. Concernant le troisième volet de la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime que la différence de traitement en cause découle des déroulements différents de deux procédures, en l'occurrence l'action en réparation et l'action en cessation. Il souligne qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour qu'une différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne saurait y avoir discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

A.11.2. Le Gouvernement flamand insiste à nouveau sur les finalités distinctes des deux actions. Alors que l'action en réparation tend à annuler les effets civils d'une infraction, l'action en cessation vise à intervenir rapidement en cas d'infraction manifeste ou de menace grave d'infraction au droit de l'environnement. Eu égard à ces finalités distinctes, il n'est pas déraisonnable, selon le Gouvernement flamand, d'organiser différemment les deux procédures. Vu que l'action en cessation est introduite et se déroule conformément aux règles procédurales du référé, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi les droits des personnes concernées seraient limités de manière disproportionnée. Il ne serait en outre pas évident, en raison des règles répartitrices de compétence, que le Conseil supérieur de la politique de maintien, créé par décret de la Région flamande, se vît attribuer des compétences dans le cadre de l'action en cessation réglée par le législateur fédéral. Enfin, le Gouvernement flamand souligne qu'il est inexact qu'aucune « condition formelle préalable » ne s'applique à la procédure en cessation, étant donné que l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1993 dispose qu'une tentative de conciliation aura lieu avant tout débat au fond.

A.12. La ville de Hasselt souligne elle aussi le caractère distinct des deux actions. Tandis que l'action en cessation est une mesure qui vise à éviter d'endommager (davantage) l'environnement et revêt de ce fait un caractère préventif, une mesure de réparation revêt un caractère curatif. La mesure imposée à la suite d'une action en cessation introduite sur la base de la loi du 12 janvier 1993 s'apparente davantage, selon la ville de Hasselt, à un ordre de cessation en matière d'urbanisme qu'à une mesure de réparation. Un ordre de cessation en matière d'urbanisme peut être imposé sans qu'un acte administratif doive être pris et sans obligation d'avis préalable de la part du Conseil supérieur de la politique de maintien. Partant, la ville de Hasselt n'aperçoit pas en quoi l'absence, dans la législation fédérale, des conditions visées entraînerait une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, étant donné que le législateur décretaal flamand n'impose ces conditions que dans le cadre d'une mesure de réparation et non dans le cadre d'un ordre de cessation en matière d'urbanisme. En outre, il appartient au législateur compétent de fixer les conditions relatives à la procédure qu'il règle. Le fait qu'un législateur fixe certaines conditions et l'autre pas ne viole pas le principe d'égalité.

A.13.1. La SA « Alva Verse Vruchten » estime que les différents volets de la deuxième question préjudicielle appellent une réponse affirmative. Selon elle, les communautés et régions disposent de compétences qui leur ont été attribuées, mais cela ne signifie pas que leurs compétences doivent être interprétées de manière restrictive. Les compétences sont censées avoir été transférées globalement et dans leur totalité, de sorte que les exceptions à ces compétences doivent être interprétées de manière restrictive. Les régions étant compétentes en matière d'aménagement du territoire, elles sont également compétentes pour prendre des mesures qui permettent le rétablissement du bon aménagement du territoire. La réglementation des compétences juridictionnelles et des règles procédurales serait toutefois du ressort de l'autorité fédérale. Bien que l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 s'inscrive plutôt dans le cadre des compétences relatives à l'organisation judiciaire, le législateur fédéral doit respecter le principe de proportionnalité et doit donc tenir compte du fait que les régions doivent conserver la possibilité de mener efficacement leur politique en matière d'aménagement du territoire. La Cour de cassation aurait toutefois considéré à plusieurs reprises qu'en vertu de la loi du 12 janvier 1993, le juge des cessations peut imposer des mesures d'exécution et peut donc donner l'ordre de démolir une construction. La loi ne prévoit pas de formalités préalables à cet égard, ni de délais de prescription. Dans la législation décretaal flamande relative à l'aménagement du territoire, au contraire, ces mesures sont assorties de formalités préalables, à savoir un avis du Conseil supérieur de la politique de maintien, et de délais de prescription. La SA « Alva Verse Vruchten » estime que la loi du 12 janvier 1993 empiète sur le domaine de la « politique de maintien » de la Région flamande, voire l'annihile partiellement, de sorte que le principe de proportionnalité est violé.

Elle souligne à cet égard que les mesures demandées par Johan Verhelst au nom de la ville de Hasselt produisent le même effet qu'une mesure de réparation demandée sur la base du Code flamand de l'aménagement du territoire et que les deux types de mesures sont donc comparables. Par contre, un ordre de cessation en matière d'urbanisme ne serait pas comparable à une action de cessation en matière d'environnement, l'ordre de cessation en matière d'urbanisme étant imposé par les pouvoirs publics sans qu'un tribunal intervienne.

A.13.2. La SA « Alva Verse Vruchten » fait valoir que la présente question préjudicielle, contrairement à la question traitée dans l'arrêt n° 168/2004, ne concerne pas directement la compétence du juge des cessations en matière d'environnement d'ordonner une mesure de réparation ayant les mêmes effets qu'une mesure prise sur la base du Code flamand de l'aménagement du territoire. Les questions posées dans la présente affaire seraient fondées sur le point de vue du particulier soumis à des modalités différentes, selon que les pouvoirs publics introduisent une action de cessation en matière d'environnement ou une action en réparation.

A.13.3. La SA « Alva Verse Vruchten » est d'avis qu'il y a discrimination parce que les justiciables qui sont cités à comparaître devant un juge civil dans le cadre d'une action en réparation basée sur la réglementation flamande jouissent d'une certaine protection, alors que cette protection n'existe pas pour les justiciables cités à comparaître sur la base de la loi du 12 janvier 1993. Cette protection juridique consisterait, entre autres, en une obligation pour l'autorité poursuivante de formuler une action en réparation. Cette action est un acte administratif et doit par conséquent satisfaire à toutes les conditions de forme et de contenu liées à ce type d'acte. En outre, avant d'introduire l'action, l'autorité poursuivante doit recevoir un avis positif de la part du Conseil supérieur de la politique de maintien.

A.14. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt s'en remet à la sagesse de la Cour en ce qui concerne la deuxième question préjudicielle.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.15.1. Le Conseil des ministres estime que la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative. Selon lui, en effet, la thèse de départ sur laquelle est fondée la question est manifestement erronée et même explicitement contraire à l'article 3 de la loi du 12 janvier 1993, qui dispose qu'il peut aussi être statué sur une demande reconventionnelle pour procédure téméraire et vexatoire.

A.15.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la question semble faire suite aux objections du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt concernant le fait qu'il ne peut intervenir à la cause devant la juridiction *a quo* que pour soutenir l'action de l'habitant qui agit au nom de la commune. Ce fait découle toutefois, selon le Conseil des ministres, de l'article 194 du décret communal, qui habilite les habitants d'une commune à ester en justice au nom et en tant que représentant de cette commune. Il souligne à cet égard que la Cour a jugé, dans son arrêt n° 70/2007 du 26 avril 2007, qu'un habitant d'une commune ne peut ester en justice au nom de la commune que si celle-ci peut elle-même introduire une action recevable. La question de savoir s'il est discriminatoire que le collège des bourgmestre et échevins ne puisse pas agir contre la commune, représentée par un habitant, ne constitue pas, selon le Conseil des ministres, l'objet de la question préjudicielle posée.

A.16.1. Le Gouvernement flamand estime, en ordre principal, que la troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné qu'elle est fondée sur une lecture erronée de la disposition en cause. Après avoir souligné que la demande reconventionnelle est régie par les articles 14, 563 et 810 du Code judiciaire, il fait valoir que le point de vue selon lequel l'article 563 de ce Code ne serait pas applicable dans le cadre de la procédure de cessation régie par la loi du 12 janvier 1993 repose probablement sur une lecture erronée de l'exposé des motifs du projet de loi. Dans cet exposé des motifs, en effet, il est dit que le président ne peut accueillir une demande reconventionnelle. Le passage en question de l'exposé des motifs doit toutefois, selon le Gouvernement flamand, être lu en combinaison avec les débats menés en commission parlementaire au sujet de l'amendement qui a conduit à la disposition relative à la procédure téméraire et vexatoire, contenue dans l'article 3, dernier alinéa, de la loi du 12 janvier 1993. Cette disposition a été justifiée comme étant un moyen d'éviter l'introduction de procédures inutiles. Lors des débats, le secrétaire d'Etat compétent a déclaré que l'article 563 du Code judiciaire restait en tout état de cause applicable, parce que cette disposition est de portée générale. La commission s'est en outre distanciée explicitement de ce que dit l'exposé des motifs à ce sujet. L'amendement a finalement été adopté dans le but d'écarter tout soupçon quant à l'applicabilité de l'article 563

du Code judiciaire. Le Gouvernement flamand souligne encore que des demandes reconventionnelles sont possibles dans des procédures analogues.

A.16.2. En ordre subsidiaire, s'il fallait considérer que, dans le cadre de l'action en cessation, aucune demande reconventionnelle autre qu'une demande reconventionnelle pour procédure téméraire et vexatoire ne peut être introduite, *quod non*, le Gouvernement flamand souligne une nouvelle fois qu'une différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi.

Selon le Gouvernement flamand, la différence de traitement, à supposer qu'elle existe, serait justifiée par la finalité spécifique de l'action en cessation, qui tend à obtenir rapidement une décision quant au fond. Il serait contraire à l'efficacité de laisser traîner trop longtemps les débats consacrés à la mesure à prendre. Dans ce sens, il est justifié que le législateur charge le juge qui doit se prononcer sur l'action en cessation de se limiter à l'essence même du litige. Le débat mené devant ce juge doit être limité à la question de savoir si l'affirmation selon laquelle il y a violation manifeste ou menace de violation des règles relatives à la protection de l'environnement est fondée ou non. Etant donné que le débat relatif au caractère téméraire et vexatoire de la procédure est indissolublement lié à cette question et qu'il n'est pas de nature à freiner le prononcé relatif à la demande principale, il est également justifié que le juge des cessations puisse aussi se prononcer sur une telle demande reconventionnelle. En outre, le fait que les parties concernées ne puissent pas introduire d'autres demandes reconventionnelles ne limite pas leurs droits de manière disproportionnée. Elles peuvent en effet toujours introduire leur action, fût-ce alors par voie de demande principale. Le fait que celle-ci doive, le cas échéant, être formée et instruite non pas devant le juge des cessations ni « selon les formes du référé », mais conformément aux règles du droit commun de la procédure, ne limite en aucune manière les droits des parties concernées, de sorte qu'il ne saurait y avoir discrimination. Enfin, le Gouvernement flamand souligne que l'article 810 du Code judiciaire dispose que la demande reconventionnelle est jugée séparément lorsqu'elle est de nature à faire subir un trop long retard au jugement de la demande principale.

A.17. Selon la ville de Hasselt, le juge saisi sur la base de la loi du 12 janvier 1993 n'est pas compétent pour octroyer réparation en vertu de l'article 1382 du Code civil, parce qu'il ne s'agit pas d'une mesure de cessation, mais ceci n'empêche pas les parties d'introduire une demande au fond à cet égard devant le juge compétent. Il ne saurait donc être question d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination. En outre, l'article 2 du Code judiciaire, qui dispose que les règles de ce Code sont applicables à toutes les procédures sauf lorsque ces dernières sont régies par une disposition législative non expressément abrogée, prévoit la possibilité de fixer une réglementation dérogatoire.

A.18.1. La SA « Alva Verse Vruchten » estime que si le dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 12 janvier 1993 implique que des demandes reconventionnelles autres que pour procédure téméraire et vexatoire ne peuvent être valablement introduites, cette disposition n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Bien qu'une différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes devant des juridictions différentes, dans des circonstances au moins partiellement différentes, ne soit pas discriminatoire en soi, cette différence de traitement est discriminatoire lorsque les droits des personnes concernées sont limités de manière disproportionnée. Selon la SA « Alva Verse Vruchten », les droits des parties concernées sont effectivement limités de manière disproportionnée en l'espèce. Elle souligne que l'article 563, alinéa 1er, du Code judiciaire dispose que le tribunal de première instance connaît des demandes reconventionnelles « quelle qu'en soit la nature ». Ceci découlerait de la plénitude conditionnelle de compétence de ce tribunal. Il existe toutefois une exception à la règle, à savoir lorsque le président du tribunal siège en référé; dans ce cas, seule une demande reconventionnelle urgente pourrait être introduite. Certes, en vertu de l'article 3 de la loi du 12 janvier 1993, la procédure visée dans la même loi est menée « comme en référé », mais il ne s'agit pas d'une procédure en référé. Rien ne justifierait donc raisonnablement la différence de traitement entre les parties qui souhaitent introduire une demande reconventionnelle, selon que l'on se trouve dans le cadre d'une procédure réglée par la loi du 12 janvier 1993 ou dans le cadre d'une autre procédure. Si une partie peut uniquement introduire une demande reconventionnelle pour procédure téméraire et vexatoire, il est porté atteinte à ses droits procéduraux et à ses droits de défense, sans que cela ne se justifie raisonnablement.

A.18.2. Concernant la thèse défendue par la ville de Hasselt, selon laquelle le juge saisi sur la base de la loi du 12 janvier 1993 ne serait pas compétent pour octroyer réparation sur la base de l'article 1382 du Code judiciaire, la SA « Alva Verse Vruchten » estime que ce point de vue ne peut avoir pour conséquence que la

question préjudicielle posée à la Cour n'appelle pas de réponse. Il est en effet de jurisprudence constante que c'est à la juridiction *a quo* qu'il appartient de se prononcer sur l'applicabilité d'une norme au litige dont elle est saisie. La circonstance que l'article 2 du Code judiciaire prévoit la possibilité d'établir une réglementation dérogatoire serait par ailleurs dénuée d'intérêt, car une réglementation dérogatoire doit également satisfaire aux conditions posées par les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.19. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hasselt s'en remet à la sagesse de la Cour en ce qui concerne la troisième question préjudicielle.

- B -

B.1.1 Les articles 1er et 3 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement disposent :

« Article 1. 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 ».

« Art. 3. L'action est formée et instruite selon les formes du référé conformément aux articles 1035 à 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire.

Elle peut également être formée par requête. Celle-ci est déposée en quatre exemplaires au greffe du tribunal de première instance ou envoyée à ce greffe par lettre recommandée à la poste.

Le greffier du tribunal avertit sans délai la partie adverse par pli judiciaire et l'invite à comparaître au plus tôt trois jours, au plus tard huit jours après l'envoi du pli judiciaire auquel est joint un exemplaire de la requête introductive.

A peine de nullité, la requête contient :

1. l'indication des jours, mois et an;
2. la dénomination et le siège de l'association;

3. le nom et l'adresse de la personne morale ou physique contre laquelle la demande est formée;

4. l'objet et exposé des moyens de la demande;

5. la signature du demandeur ou de son avocat.

Il est statué sur la demande nonobstant toute action pénale exercée en raison des mêmes faits.

Il est sursis à statuer sur l'action pénale relative à des faits faisant l'objet d'une action en cessation, jusqu'à ce qu'une décision passée en force de chose jugée ait été rendue relativement à l'action en cessation.

Pendant la surséance, la prescription de l'action publique est suspendue.

Il peut également être statué sur une demande reconventionnelle fondée sur le caractère vexatoire ou téméraire de l'action ».

B.1.2. L'article 194 du décret communal de la Région flamande du 15 juillet 2005, tel qu'il a été modifié par l'article 5 du décret du 14 mars 2008 « modifiant le décret communal en ce qui concerne la compétence d'ester en justice d'un organe décisionnel communal », est libellé comme suit :

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

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

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.2.1. Plusieurs questions préjudicielles sont posées à la Cour, dont certaines portent sur la conformité des dispositions en cause aux règles répartitrices de compétence et d'autres sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, qui font partie du titre II de celle-ci.

B.2.2. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétence doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et des articles 170, 172 et 191 de celle-ci.

Partant, la Cour répond d'abord aux questions relatives aux règles répartitrices de compétence.

Quant aux règles répartitrices de compétence

B.3.1. Dans les deux premiers volets de la deuxième question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande si l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 est conforme à l'article 134 de la Constitution, combiné avec l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'il permet à une autorité administrative, d'une part, d'intenter à tout moment une « action en réparation », alors que le législateur décréto flamand a prévu un délai de prescription pour de telles actions, en vertu de sa compétence en matière d'urbanisme (premier volet), et, d'autre part, d'introduire une action comparable à celle que prévoit l'article 149 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (l'actuel article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009), alors que la Région flamande est compétente pour régler les conditions et modalités d'une telle action (deuxième volet).

B.3.2. Le juge *a quo* demande par conséquent à la Cour si l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 viole les règles répartitrices de compétence en ce qu'il fait obstacle à la « politique de maintien » des régions en matière d'aménagement du territoire.

La disposition doit être contrôlée au regard des règles répartitrices de compétence qui étaient d'application au moment où elle a été adoptée.

B.4.1. L'article 107^{quater}, alinéas 2 et 3, (actuel article 39) de la Constitution disposait :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59*bis*, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

L'article 26*bis* (actuel article 134) de la Constitution était formulé comme suit :

« Les lois prises en exécution de l'article 107*quater* déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent.

Elles peuvent conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent ».

B.4.2. L'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposait :

« 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 ».

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.4.3. 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.4.4. Avant sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 disposait cependant :

« 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 législateurs décrétoaux 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.5.1. L'article 94 (actuel article 146) de la Constitution disposait :

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

B.5.2. 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, combiné avec l'article 94 de la Constitution alors en vigueur, 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 résiduelle.

B.5.3. 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 était compétent pour constater l'existence d'un acte constituant une violation manifeste - ou une menace grave de violation - de la réglementation relative à la protection de l'environnement. Il en va de même pour le délai de prescription y afférent.

B.6.1. L'article 1er, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1993 habilite également le président du tribunal de première instance à ordonner la cessation d'actes dont l'exécution a déjà commencé ou à imposer des mesures destinées à prévenir leur exécution ou à éviter une détérioration de l'environnement.

Il ressort des faits et de la motivation de son arrêt que la juridiction *a quo* soumet cette disposition à la Cour, dans l'interprétation selon laquelle elle habilite le président du tribunal de première instance à imposer des mesures de réparation et des interdictions d'exploitation.

B.6.2. 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 police nécessaires.

La juridiction *a quo* constate à cet égard que le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (l'actuel Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009) soumet l'introduction d'une action en réparation au respect de certaines conditions et modalités, et notamment à un avis préalable du Conseil supérieur de la politique de maintien et des délais dans lesquels l'action doit être introduite.

B.6.3. 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 une mesure de police rapide et efficace, qui est complémentaire par rapport aux moyens administratifs et pénaux destinés à faire respecter la législation relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire.

Bien que la détermination des mesures qu'un juge peut ordonner appartienne en principe à l'autorité qui est compétente dans la matière sur laquelle porte cette mesure, le fait de faire cesser ou de prévenir des actes illégaux est en principe censé relever de l'essence des attributions des tribunaux, pour lesquelles 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 doit être 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.6.4. 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, l'intervention de ce dernier laisse entière la marge d'appréciation dont les autorités régionales compétentes disposent pour choisir 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 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.7. Les deux premiers volets de la deuxième question préjudicielle appellent une réponse négative.

Quant aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.8. En posant la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande si l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993, combiné avec l'article 194 du décret communal, est compatible avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution et avec le « principe de l'assistance d'un avocat librement choisi », en ce que, lorsqu'un habitant d'une commune introduit une action visée par l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 au nom de la commune, celle-ci n'a pas la possibilité de se faire assister dans cette procédure par un avocat librement choisi.

B.9. L'article 194 du décret communal trouve son origine dans l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale.

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.10. Un habitant d'une commune qui est en justice sur la base de l'article 194 du décret communal 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.11. 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.12. 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 et c'est à lui qu'il appartient de choisir un conseil pour assister la commune dans la procédure. Les dispositions en cause ne limitent pas, à cet égard, la possibilité, pour la commune représentée par l'habitant, de se faire assister par l'avocat de son choix.

B.13. Le fait qu'une action soit intentée au nom de la commune par un de ses habitants n'empêche toutefois pas que le collège des bourgmestre et échevins ait le droit de choisir lui-même un conseil et de le désigner.

B.14. Les dispositions en cause ne limitent donc pas le droit, pour la commune, de choisir librement un conseil.

B.15. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

En ce qui concerne le troisième volet de la deuxième question préjudicielle

B.16. Dans le troisième volet de la deuxième question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande si l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il fait naître une différence de traitement entre des personnes privées à l'égard desquelles une autorité administrative demande une « mesure de réparation », selon que cette demande est fondée sur l'article 149 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (l'actuel article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009) ou sur la disposition en cause : tandis que, dans le premier cas, la demande constitue un acte administratif, qui doit donc satisfaire aux conditions applicables à de tels actes et qui est en outre soumis à un avis préalable du Conseil supérieur de la politique de maintien, dans le second cas, la demande n'est pas soumise à de telles formalités.

B.17. L'examen des questions préjudicielles relatives à la conformité de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 aux règles répartitrices de compétence a fait apparaître, d'une part, que le législateur fédéral, au moment de l'adoption de la disposition en cause, pouvait instaurer la procédure visée et en régler les modalités, et, d'autre part, que les régions peuvent prévoir des mesures de police dans le cadre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.

B.18. La différence de traitement visée par la question préjudicielle trouve par conséquent son origine dans l'application de normes établies par des législateurs compétents différents dans des matières différentes.

Une telle différence de traitement ne peut, en soi, être jugée contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. L'autonomie conférée au législateur fédéral pour régler la procédure visée par la loi du 12 janvier 1993 serait dépourvue de signification si, dans des matières analogues, une différence de traitement entre les destinataires, d'une part, de règles fédérales et, d'autre part, de règles régionales était jugée contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.19. Le troisième volet de la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle

B.20. En posant la troisième question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande si les articles 1er et 3 de la loi du 12 janvier 1993 sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le défendeur dans une procédure de cessation ne pourrait introduire une demande reconventionnelle, sauf pour procédure téméraire et vexatoire, alors que le Code judiciaire accorde ce droit, de manière générale, à toute personne citée.

B.21.1. Le Gouvernement flamand conteste la thèse selon laquelle aucune demande reconventionnelle autre que pour procédure téméraire et vexatoire ne pourrait être introduite dans le cadre de la procédure visée par la loi du 12 janvier 1993. Il estime que, bien que l'exposé des motifs du projet ayant donné lieu à la loi précitée mentionne que « [...] le président ne pourra dès lors pas [...] recevoir une demande reconventionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1232/1, p. 5), la commission compétente du Sénat s'est distanciée de ce point de vue (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1232/2, pp. 63-64).

B.21.2. Si les dispositions en cause devaient être interprétées en ce sens que les demandes reconventionnelles autres que celles pour procédure téméraire et vexatoire peuvent aussi être introduites valablement dans le cadre de la procédure visée par la loi du 12 janvier 1993, ces dispositions ne feraient pas naître la différence de traitement évoquée dans la question préjudicielle et cette dernière appellerait une réponse négative.

B.22. Toutefois, il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, compte tenu de la teneur de l'article 3, dernier alinéa, de la loi du 12 janvier 1993, de la nature de la procédure en cause et du fait que les travaux préparatoires s'avèrent équivoques.

B.23. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.24. La circonstance qu'aucune demande reconventionnelle autre que pour procédure téméraire et vexatoire ne peut être introduite dans le cadre de la procédure réglée par la loi du 12 janvier 1993 n'entraîne pas une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées. Celles-ci peuvent en effet encore saisir les juridictions compétentes de leur demande, conformément aux règles procédurales de droit commun. Par ailleurs, compte tenu du fait que le législateur, en prévoyant la procédure réglée dans la loi du 12 janvier 1993, a voulu créer une mesure de police rapide et efficace, il n'est pas manifestement déraisonnable

que les débats menés devant le président du tribunal de première instance se limitent à la question de savoir s'il y a ou non violation manifeste ou menace grave de violation de la réglementation relative à la protection de l'environnement, aux mesures qui s'imposent dès lors et, le cas échéant, à la question, connexe, de savoir si la demande doit ou non être considérée comme téméraire et vexatoire.

B.25. La troisième 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 compétence.

- L'article 1er de la même loi, combiné avec l'article 194 du décret communal de la Région flamande du 15 juillet 2005, ne viole pas les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

- Les articles 1er et 3 de la même loi ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 24 février 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt