

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/204763]

Uittreksel uit arrest nr. 129/2019 van 10 oktober 2019

Rolnummer 6903

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 56, § 3, 9°, 297, § 1, en 577, 23° en 50°, van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur », ingesteld door M. V.D. en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 april 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 april 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 56, § 3, 9°, 297, § 1, en 577, 23° en 50°, van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 februari 2018) door M. V.D., D.M., J.C. en M.A., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. De bestreden bepalingen regelen het optreden in rechte namens de gemeente. De grieven van de verzoekende partijen zijn enkel gericht tegen de bepaling die artikel 194 van het Gemeentedecreet opheft (artikel 577, 50°, van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur »). Dat artikel van het Gemeentedecreet voorzag in de mogelijkheid voor inwoners om namens de gemeente in rechte op te treden. Het artikel bepaalde :

« Als het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad nalaten in rechte op te treden, kunnen een of meer inwoners in rechte optreden namens de gemeente, mits zij onder zekerheidstelling aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken.

Dit recht staat ook open voor de rechtspersonen waarvan de maatschappelijke zetel in de gemeente is gevestigd.

De gemeente kan over het geding geen dading aangaan of er afstand van doen zonder instemming van degene die het geding in haar naam heeft gevoerd.

Op straffe van onontvankelijkheid kunnen personen vermeld in het eerste en tweede lid slechts namens de gemeente in rechte optreden indien zij de gedinginleidende akte aan het college van burgemeester en schepenen hebben betekend en, daaraan voorafgaand, het college van burgemeester en schepenen wegens het niet-optreden in gebreke hebben gesteld en na een termijn van tien dagen na de betekening van deze ingebrekestelling geen optreden in rechte vanwege het gemeentebestuur heeft plaatsgevonden. In geval van hoogdringendheid is geen voorafgaande ingebrekestelling vereist ».

Bij gebrek aan grieven tegen de overige bestreden bepalingen, is het beroep niet ontvankelijk wat die bepalingen betreft.

B.2. Het opgeheven artikel 194 van het Gemeentedecreet is nauw verwant met artikel 187 van het Provinciedecreet, dat eveneens werd opgeheven, bij artikel 148 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2018. Die opheffing is het voorwerp van een beroep tot vernietiging in de zaak nr. 7038. Artikel 187 van het Provinciedecreet bepaalde :

« Als de deputatie of de provincieraad nalaten in rechte op te treden, kunnen een of meer inwoners in rechte optreden namens de provincie, mits zij onder zekerheidstelling aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken.

Dit recht staat ook open voor de rechtspersonen waarvan de maatschappelijke zetel in de provincie is gevestigd.

De provincie kan over het geding geen dading aangaan of er afstand van doen zonder instemming van degene die het geding in haar naam heeft gevoerd.

Op straffe van onontvankelijkheid kunnen personen, vermeld in het eerste en het tweede lid, slechts namens de provincie in rechte optreden indien zij het gedinginleidende stuk aan de deputatie hebben betekend, en, daaraan voorafgaand, de deputatie wegens het niet-optreden in gebreke hebben gesteld en na een termijn van tien dagen na de betekening van deze ingebrekestelling geen optreden in rechte vanwege het provinciebestuur heeft plaatsgevonden. In geval van hoogdringendheid is geen voorafgaande ingebrekestelling vereist ».

B.3.1. Artikel 194 van het Gemeentedecreet gaat terug op artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet en op artikel 150 van de Gemeentewet van 30 maart 1836.

Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 150 van de Gemeentewet van 30 maart 1836 beoogde die bepaling het geval waarbij de gemeente weigert op te treden en inbreuken laat geschieden ten koste van bepaalde inwoners (*Pasin.*, 1836, p. 388). Aldus worden de belangen van de gemeente beschermd tegen het stilzitten van haar eigen bestuur.

Toen de Vlaamse decreetgever met artikel 187 van het Provinciedecreet de inwoners van de provincies toeliet om namens de provincie waarvan zij inwoner zijn, in rechte op te treden, verwees hij naar het overeenkomstige recht dat op gemeentelijk vlak reeds bestond (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 473/1, p. 81).

B.3.2. De mogelijkheid voor inwoners om namens de gemeente in rechte op te treden, kreeg een hernieuwde belangstelling na de invoering van de milieustakingsvordering bij de wet van 12 januari 1993 « betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu ». Artikel 1 van die wet bepaalt :

« Onverminderd de bevoegdheid van andere rechtscollages op basis van andere wetsbepalingen, stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, op verzoek van de procureur des Konings, van een administratieve overheid of van een rechtspersoon die de bescherming van het leefmilieu tot doel heeft, die in zijn statuten het grondgebied heeft

omschreven tot waar zijn bedrijvigheid zich uitstrekt en die de voorwaarden voorzien in artikel 17, tweede lid, 1^o tot 4^o, van het Gerechtelijk Wetboek vervult, het bestaan vast van een zelfs onder het strafrecht vallende handeling, die een kennelijke inbreuk is of een ernstige dreiging vormt voor een inbreuk op één of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu.

Hij kan de staking bevelen van handelingen waarvan de uitvoering reeds is begonnen of maatregelen opleggen ter preventie van de uitvoering ervan of ter voorkoming van schade aan het leefmilieu. Voor elk debat over de grond van de zaak moet een verzoeningspoging plaatshebben.

De voorzitter kan aan de overtreder een termijn toestaan om aan de opgelegde maatregelen te voldoen ».

B.3.3. Artikel 1, eerste lid, van de wet van 12 januari 1993 verleent een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu aan onder meer een « administratieve overheid ». Tot de administratieve overheden bedoeld in artikel 1 van de wet behoren de gemeenten en de provincies. Bijgevolg kan een gemeente of een provincie op grond van die bepaling een vordering tot staking instellen ter bescherming van het leefmilieu of ter voorkoming van een ernstige dreiging voor het leefmilieu op haar grondgebied voor zover die bescherming van dat aspect van het leefmilieu tot haar bevoegdheid behoort (Cass., 14 februari 2002, C.99.0032.N).

De gemeente of provincie wordt geacht in een dergelijk geval een belang te hebben (Cass., 14 februari 2002, voormeld; in dezelfde zin Cass., 10 maart 2008, C.06.0173.N). Bijgevolg moet de gemeente of provincie niet doen blijken van een eigen belang in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. Hun vorderingsrecht vloeit rechtstreeks voort uit de wet van 12 januari 1993.

B.3.4. Uit de combinatie van de voormelde bepalingen volgt dat een inwoner een vordering tot staking namens de gemeente of provincie kan instellen, als de bevoegde organen nalaten dat te doen. Vermits die vordering « namens » de gemeente of provincie wordt ingesteld, treedt die inwoner in dat geval op als vertegenwoordiger van de gemeente of provincie. Bijgevolg dient die inwoner in dat geval evenmin van een belang in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek te doen blijken.

B.4.1. Het Hof heeft zich reeds meermaals over het in het geding zijnde vorderingsrecht van de inwoners uitgesproken.

B.4.2. Bij zijn arresten nrs. 70/2007 van 26 april 2007 en 121/2007 van 19 september 2007, gewezen op prejudiciële vragen, heeft het Hof voor recht gezegd dat artikel 1 van de wet van 12 januari 1993, in samenhang gelezen met artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, wanneer die bepalingen in die zin worden geïnterpreteerd dat een inwoner van een gemeente namens die gemeente een vordering tot staking kan instellen, zelfs indien de betwiste handeling in overeenstemming is met een vergunning of een gunstig advies van die gemeente.

Artikel 159 van de Grondwet belet een administratieve overheid immers niet om voor een rechter de onwettigheid aan te voeren van een besluit dat zij zelf heeft genomen. Er zou ook niet kunnen worden aangevoerd dat de gemeente - en dus ook de inwoner die namens de gemeente optreedt - geen belang zou hebben bij een dergelijke vordering, vermits een gemeente die op grond van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 een vordering tot staking instelt ter bescherming van het leefmilieu of ter voorkoming van een ernstige dreiging voor het leefmilieu op haar grondgebied, wordt geacht een belang te hebben (Cass., 14 februari 2002, voormeld; Cass., 10 maart 2008, voormeld). Dat is anders wanneer de inwoners namens de gemeente een burgerlijke vordering instellen of een strafvordering op gang brengen door burgerlijkepartijstelling of indien zij namens de gemeente een annulatieberoep bij een administratief rechtscollege of een beroep tot vernietiging bij het Hof indienen. In die gevallen dienen zij steeds voor de gemeente het procesbelang in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek of haar belang om een beroep in te dienen, aan te tonen, dan wel aan te tonen dat de gemeente het slachtoffer is van een misdrijf.

B.4.3. Bij zijn arrest nr. 29/2011 van 24 februari 2011, gewezen op een prejudiciële vraag, diende het Hof zich uit te spreken over de grondwettigheid van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, in samenhang gelezen met artikel 194 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, in die zin geïnterpreteerd dat de gemeente niet de mogelijkheid zou hebben om zich in een procedure die door een inwoner namens die gemeente is ingeleid, te laten bijstaan door een zelf gekozen advocaat.

Het Hof heeft bij dat arrest geoordeeld dat het feit dat een vordering is ingeleid namens de gemeente door een inwoner, niet belet dat het college van burgemeester en schepenen het recht heeft om zelf een raadsman te kiezen en aan te stellen (B.13). De voormelde bepalingen beperken bijgevolg het recht van de gemeente om vrij een raadsman te kiezen niet (B.14).

B.4.4. Bij zijn arrest nr. 9/2014 van 23 januari 2014 heeft het Hof geoordeeld over een beroep tot vernietiging van de bepalingen die het recht van de inwoners om namens de gemeente of de provincie op te treden, zoals daarin is voorzien in artikel 194 van het Gemeentedecreet en in artikel 187 van het Provinciedecreet, beperkten tot de gevallen waarin schade aan het leefmilieu wordt toegebracht.

Het Hof besloot dat de afschaffing, in alle aangelegenheden die geen betrekking hebben op het leefmilieu *sensu stricto*, van de mogelijkheid van de inwoners om het algemeen belang van hun gemeente of provincie te beschermen tegen het onverantwoorde stilzitten van hun bestuur, niet kon worden verantwoord. Bijgevolg vernietigde het in artikel 194 van het Gemeentedecreet en in artikel 187 van het Provinciedecreet de woorden « en als gevolg van dit stilzitten het leefmilieu schade toegebracht wordt of een ernstige dreiging op schade aan het leefmilieu ontstaat, ».

B.4.5. Bij zijn arrest nr. 60/2016 van 28 april 2016, gewezen op prejudiciële vraag, was het Hof van oordeel dat de rechten van verdediging van de gemeenten op onevenredige wijze worden beperkt indien de gemeente, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, enkel kan deelnemen aan het door een inwoner op grond van artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 ingestelde geding betreffende de vordering tot staking, om de vordering van de inwoner te ondersteunen. Het Hof besloot evenwel dat die bepalingen anders kunnen worden geïnterpreteerd, in die zin dat de gemeente, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, in het voormelde geding ook haar eigen visie ter zake kan uiteenzetten en die vordering in voorkomend geval kan betwisten.

Het komt aan de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt toe te oordelen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de vordering die door een inwoner namens de gemeente is ingesteld. De omstandigheid dat de gemeente, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, haar visie over die vordering kan uiteenzetten en die vordering in voorkomend geval kan betwisten in kader van een op tegenspraak gevoerde procedure, doet op geen enkele wijze afbreuk aan het recht van de inwoners om namens de gemeente in rechte op te treden en het geschil door een rechter te laten beslechten.

B.5.1. Het thans voorliggende beroep tot vernietiging betreft de algehele opheffing van artikel 194 van het Gemeentedecreet.

De verzoekende partijen voeren drie middelen aan, die alle zijn afgeleid uit een schending van de artikelen 7bis, 10, 11, 13, 22, 23, 27, 159, 170, 171 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met Unierechtelijke en verdragsrechtelijke bepalingen en - enkel wat het derde middel betreft - met het gezag van gewijsde van de arresten nrs. 9/2014 en 60/2016.

B.5.2. De Vlaamse Regering werpt op dat de middelen gedeeltelijk niet ontvankelijk zijn omdat zij niet voldoende uiteenzetten in welk opzicht de aangevoerde regels door de bestreden bepaling zouden zijn geschonden.

B.5.3. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij aan dat vereiste voldoen.

B.5.4. De verzoekende partijen betwisten het belang van de gemeente Oud-Heverlee om tussen te komen in het geding, ter verdediging van de bestreden bepaling.

Een gemeente doet blijken van het vereiste belang bij het behoud van de opheffing van het vorderingsrecht van inwoners namens de gemeente.

B.6.1. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen allereerst aan dat de bestreden bepaling artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet schendt doordat zij de burgers verhindert om de bescherming van het leefmilieu na te streven.

B.6.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om dat doel te verwezenlijken.

Krachtens artikel 7*bis* van de Grondwet dient elke wetgever bij de uitoefening van zijn bevoegdheden de doelstellingen na te streven van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.

B.6.3. Door het veelvuldig gebruik van de milieustakingsvordering, door de inwoners die namens de gemeente of de provincie in rechte optreden, valt de opheffing van artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt.

B.7.1. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.7.2. In de materies die tot de gemeentelijke bevoegdheden behoren, komt het aan de gemeentelijke overheden toe om onwettige handelingen te doen ophouden of te voorkomen en om daartoe desnoods in rechte op te treden. Artikel 194 van het Gemeentedecreet beoogde de inwoners van een gemeente in de mogelijkheid te stellen om namens de gemeente in rechte op te treden indien het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad dat ten onrechte nalaten. Het algemeen belang van de gemeente - met inbegrip van de gemeentelijke financiën - kan immers in het gedrang komen door het stilzitten van het college of de gemeenteraad.

Hoewel de mogelijkheid om namens de gemeente in rechte op te treden aan bepaalde voorwaarden was onderworpen, was zij in vele gevallen de enige weg voor individuele burgers om het rechterlijk toezicht op onwettige handelingen te activeren. De opheffing van die mogelijkheid, door de bestreden bepaling, houdt een aanzienlijke vermindering in van het bestaande beschermingsniveau.

B.7.3. Het Hof dient derhalve te onderzoeken of daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.8. Op het vlak van het milieubeleid dient het Hof, rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel onredelijk is.

B.9.1. De Vlaamse Regering haalt een aantal redenen aan ter verantwoording van de bestreden maatregel. Zij voert allereerst aan dat de *ratio legis* van het vorderingsrecht van inwoners namens de gemeente achterhaald is. Toen de wetgever in 1836 artikel 150 van de Gemeentewet aannam, beoogde hij volgens de Vlaamse Regering een oplossing te bieden voor de situatie waarin een gemeente niet durfde of wilde optreden tegen vooraanstaande inwoners van de gemeente. De gemeenteraden waren niet op dezelfde wijze representatief samengesteld zoals vandaag het geval is en het college van burgemeester en schepenen werd niet verkozen door de gemeenteraad maar benoemd door de regering.

B.9.2. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet, dat artikel 194 van het Gemeentedecreet heeft opgeheven :

« Toen de nationale wetgever in 1836 artikel 150 van de Gemeentewet aannam (de voorloper van artikel 194 van het Gemeentedecreet) wilde hij een oplossing bieden voor de situatie waarin een kleinere gemeente niet durfde of niet wilde optreden tegen een van de meest vooraanstaande inwoners van de gemeente. Die mogelijkheid kan niet los gezien worden van de toenmalige context van de bestuurlijke organisatie, meer bepaald de omstandigheid dat gemeenteraden niet op dezelfde manier representatief zijn samengesteld zoals dat op vandaag het geval is, en dat het college van burgemeester en schepenen werd benoemd door de regering. Bij stilzitten van de gemeentelijke overheden, kon een andere inwoner dus, namens de gemeente, het nodige doen, met het daartoe voorziene artikel 150 van de Gemeentewet » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1353/1, p. 19).

B.9.3. Het komt vanzelfsprekend de decreetgever toe de bestaande wetgeving aan te passen aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Nadat hij vanaf 1 januari 2002 de bevoegdheid verwierf om, op grond van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen, heeft de Vlaamse decreetgever het vorderingsrecht van inwoners namens de gemeente uitdrukkelijk overgenomen in artikel 194 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Daaruit moet worden afgeleid dat de decreetgever, ook in de hedendaagse bestuurlijke context, zich het vorderingsrecht van inwoners namens de gemeente heeft toegeëigend.

B.10.1. In het verlengde van de voormelde reden, voert de Vlaamse Regering voorts aan dat het vorderingsrecht van inwoners namens de gemeente, met name in combinatie met de milieustakingsvordering, op gespannen voet staat met de normale werking van de plaatselijke democratie. Het zou niet verantwoord zijn dat een beslissing van een democratisch orgaan om niet in rechte op te treden, op initiatief van een individuele inwoner kan worden omzeild.

B.10.2. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet :

« Bepaalde rechtspraak maakte van artikel 194 van het Gemeentedecreet een door de wetgever onbedoeld wapen tegen de gemeente. Het artikel zou immers betekenen dat inwoners ook namens de gemeente kunnen optreden tegen de gemeente, namelijk om een project dat uitdrukkelijk door de gemeenteraad en het college gesteund wordt, aan te vallen.

Die situatie staat op gespannen voet met de normale werking van de plaatselijke democratie. Het is inderdaad weinig zinnig en democratisch verantwoord, dat een eerder democratisch tot stand gekomen beslissing van een gemeente, of de weloverwogen keuze om niet op te treden, vervolgens aan een rechterlijke controle wordt onderworpen op een verzoek dat daartoe, namens de gemeente zelf, wordt ingediend door (één of meer, maar niettemin een minderheid van) haar inwoners » (*ibid.*, p. 20).

B.10.3. Zoals in het arrest nr. 60/2016 reeds werd opgemerkt, is het stilzitten van de gemeente niet noodzakelijkerwijs een gevolg van een nalatigheid of onwilligheid om het gemeentelijk belang te behartigen, doch kan het evenzeer de uiting zijn van een weloverwogen keuze, omdat de gemeente van oordeel is dat geen onwettigheid is begaan en er dus geen aanleiding is om een stakingsvordering in te stellen.

Aan die democratisch gelegitimeerde keuze wordt evenwel geen afbreuk gedaan door een inwoner die een andere mening is toegedaan. Zijn optreden in rechte, namens de gemeente, beoogt slechts de wettigheid van een betwiste handeling aan de rechterlijke toetsing te onderwerpen en bestendigt op die manier zijn participatie aan de democratische rechtsstaat. De eerbiediging van de rechtsstaat is een essentiële voorwaarde voor de bescherming van alle grondrechten, waaronder het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Bovendien zal de rechter de vordering of het beroep ongegrond verklaren indien geen onwettigheid werd begaan.

B.11.1. Vervolgens voert de Vlaamse Regering aan dat de inwoner inmiddels over andere juridische instrumenten beschikt, ter vrijwaring van een subjectief recht, een persoonlijk belang of een collectief belang.

B.11.2. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet :

« Daarbij is er rekening mee te houden dat inwoners van een gemeente thans over een hele reeks aan juridische instrumenten beschikken, wat betreft hun rechtsbescherming tegen een in gebreke blijvende overheid (zoals administratieve beroepsmogelijkheden en inspraakmogelijkheden), of om op te komen tegen door de gemeentelijke overheid genomen beslissingen, die in 1836 niet bestonden (zoals onder meer de in de rechtspraak sterk geëvolueerde mogelijkheid om, ter vrijwaring van subjectieve rechten, een (kortgeding)rechter te vatten met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, of artikel 14, § 3, van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State) » (*ibid.*, p. 20).

B.11.3. Een inwoner die doet blijken van een subjectief recht of een persoonlijk belang wordt door de bestreden opheffingsbepaling in zijn optreden in rechte niet gehinderd.

Een inwoner die op grond van artikel 194 van het Gemeentedecreet in rechte optreedt, treedt evenwel niet op uit eigen naam, maar enkel uit naam en als vertegenwoordiger van de gemeente. De vordering dient te steunen op een recht van de gemeente en heeft tot doel een collectief belang te verdedigen. Bijgevolg vermag een inwoner van een gemeente slechts namens haar in rechte op te treden voor zover de gemeente in kwestie zelf een ontvankelijke vordering kan instellen.

B.11.4. De Vlaamse Regering verwijst in het bijzonder naar de mogelijkheid voor milieuverenigingen om in rechte op te treden ter vrijwaring van een collectief belang.

B.11.5. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet :

« Dat de procederende inwoner geen belang heeft bij de veroordeling van de tegenpartij, is bovendien zelden tot nooit het geval mocht dit wel het geval zijn dan is het zo dat op het moment dat de wetgever deze bepaling in het gemeentedecreet had ingeschreven de federale wetgever nog geen ruime mogelijkheden had voorzien ten aanzien van verenigingen om in functie van hun maatschappelijk doel rechtsvorderingen in te stellen en uit hoofde van hun doel een belang te veronderstellen. Zo beschikken milieubewegingen vandaag over een autonoom recht om vorderingen in te stellen en beschikt de burger die over geen persoonlijk belang zou beschikken dus over een alternatief en hoeft hij - om de rechtsbescherming die de grondwet inzake milieubescherming biedt te behouden - niet terug te vallen op een uitzonderlijke procedure die ooit in het gemeentedecreet is terecht gekomen en waarbij aan een burger een vorderingsrecht namens de gemeenten werd toegekend » (*ibid.*, p. 47).

B.11.6. Het bestaan van een alternatieve mogelijkheid om de wettigheid van een betwiste handeling aan de rechterlijke toetsing te onderwerpen, kan weliswaar verantwoorden dat een andere toegang tot de rechter wordt beperkt. Het bestaan van een alternatieve toegang tot de rechter biedt evenwel geen reden van algemeen belang die de aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau kan verantwoorden. Dat geldt des te meer wanneer die alternatieve toegang een hogere drempel opwerpt doordat zij de inwoners van de gemeente ertoe noopt zich te verenigen.

B.12. Het komt ten slotte aan de rechter toe om een eventueel misbruik begaan door de inwoners te bestraffen. Daartoe vereist artikel 194 van het Gemeentedecreet overigens dat de inwoner die namens de gemeente in rechte optreedt, een zekerheidsstelling moet aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding - waartoe ook de rechtsplegingsvergoeding behoort - te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken.

B.13. Door de opheffing van het vorderingsrecht namens de gemeente heeft de decreetgever het beschermingsniveau dat werd geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate verminderd zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Het tweede middel is gegrond in zoverre het is afgeleid uit een schending van artikel 23 van de Grondwet.

B.14. De Vlaamse Regering verzoekt het Hof de vernietiging te beperken tot het vorderingsrecht van inwoners ter vrijwaring van het leefmilieu.

In weerwil van wat zij betoogt, geldt de *standstill*-verplichting niet enkel ter bescherming van het recht op een gezond leefmilieu, maar van alle in artikel 23 van de Grondwet vermelde rechten. Het komt de decreetgever toe die bepaling alsook de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht te nemen, wanneer hij het vorderingsrecht van inwoners wenst te beperken.

Het verzoek van de Vlaamse Regering kan niet worden ingewilligd.

B.15. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat artikel 577, 50°, van het bestreden decreet dient te worden vernietigd in zoverre het artikel 194 van het Gemeentedecreet opheft. De overige grieven kunnen niet tot een ruimere vernietiging leiden. Door de vernietiging van de bestreden bepaling herleeft artikel 194 van het Gemeentedecreet.

Zoals het Hof reeds in zijn arrest nr. 9/2014 heeft gepreciseerd, dient die bepaling aldus te worden geïnterpreteerd dat de inwoners alsnog in rechte kunnen optreden indien de gemeente na de ingebrekestelling slechts een rechtsvordering *pro forma* instelt. Het komt aan de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, toe de door de inwoners ingestelde vordering pas onontvankelijk te verklaren nadat hij heeft vastgesteld dat de door het college of de gemeenteraad ingestelde vordering ontvankelijk is en relevante middelen bevat of dat het college of de gemeenteraad niet abusievelijk afstand van geding heeft gedaan noch een nadelige dading heeft gesloten.

Om die redenen,
 het Hof
 - vernietigt artikel 577, 50°, van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur », in zoverre het artikel 194 van het Gemeentedecreet opheft;
 - verwerpt het beroep voor het overige.
 Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 oktober 2019.

De griffier,
 F. Meersschaut

De voorzitter,
 A. Alen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2019/204763]

Extrait de l'arrêt n° 129/2019 du 10 octobre 2019

Numéro du rôle : 6903

En cause : le recours en annulation des articles 56, § 3, 9°, 297, § 1^{er}, et 577, 23° et 50°, du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », introduit par M. V.D. et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 avril 2018 et parvenue au greffe le 17 avril 2018, un recours en annulation des articles 56, § 3, 9°, 297, § 1^{er}, et 577, 23° et 50°, du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (publié au *Moniteur belge* du 15 février 2018) a été introduit par M. V.D., D.M., J.C. et M.A., assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

(...)

II. *En droit*

(...)

B.1. Les dispositions attaquées règlent l'action en justice au nom de la commune. Les griefs développés par les parties requérantes sont uniquement dirigés contre la disposition qui abroge l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 (article 577, 50°, du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale »). Cet article du décret communal permettait aux habitants d'ester en justice au nom de la commune. Il disposait :

« 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 ».

À défaut de griefs dirigés contre les autres dispositions attaquées, le recours n'est pas recevable en ce qui concerne ces dispositions.

B.2. L'article 194, abrogé, du décret communal du 15 juillet 2005 est étroitement lié à l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005, abrogé quant à lui par l'article 148 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2018. Cette abrogation fait l'objet d'un recours en annulation dans l'affaire n° 7038. L'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005 disposait :

« Si la députation ou le conseil provincial décident [lire : omettent] d'ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la province, 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.

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

La province ne peut 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, des personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent ester en justice au nom de la province que lorsqu'ils ont signifié la pièce introductive à la députation, et ont préalablement mis en demeure la députation à cause de l'inaction et lorsqu'aucune intervention en justice action de la part de l'administration provinciale n'a eu lieu dans un délai de dix jours après la notification de cette mise en demeure. En cas d'urgence, aucune mise en demeure préalable n'est requise ».

B.3.1. L'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 trouve son origine dans l'article 271, § 1^{er}, 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.

Lorsque, par l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005, le législateur décreta flamand a autorisé les habitants d'une province à agir en justice au nom de celle-ci, il s'est référé au droit analogue qui existait déjà au niveau communal (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 473/1, p. 81).

B.3.2. La possibilité pour les habitants d'une commune d'ester en justice au nom de celle-ci a connu un regain d'intérêt à la suite de l'instauration de l'action en cessation environnementale par la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement ». L'article 1^{er} de cette loi 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 ayant dans son objet social la protection de l'environnement, ayant défini dans ses statuts le territoire auquel s'étend son activité et remplissant les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1^o à 4^o, du Code judiciaire, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.

Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.

Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées ».

B.3.3. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 1^{er} de la loi figurent les communes et les provinces. Par conséquent, cette disposition habilite une commune ou une province 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, C.99.0032.N).

La commune ou la province est réputée avoir un intérêt à cet égard (Cass., 14 février 2002, précité; dans le même sens, Cass., 10 mars 2008, C.06.0173.N). En conséquence, la commune ou la province 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 précitées fait apparaître qu'un habitant peut introduire une action en cessation au nom de la commune ou de la province lorsque les organes compétents s'abstiennent de le faire. Puisque cette action est introduite « au nom » de la commune ou de la province, l'habitant agit dans ce cas en tant que représentant de la commune ou de la province. 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.

B.4.1. La Cour s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur le droit d'action en cause des habitants.

B.4.2. 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 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993, lu en combinaison avec l'article 271, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque ces dispositions sont interprétées en ce sens qu'un habitant d'une commune peut 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 1^{er} 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, précité; Cass., 10 mars 2008, précité). Ce cas de figure ne se présente pas lorsque les habitants d'une commune introduisent une action civile au nom de celle-ci, ou lorsqu'ils intendent une action publique au nom de celle-ci par le biais d'une constitution de partie civile, ou lorsqu'ils introduisent au nom de la commune un recours en annulation auprès d'une juridiction administrative ou un recours en annulation auprès de la Cour. Dans ces situations, ils doivent toujours démontrer l'intérêt de la commune au procès au sens de l'article 17 du Code judiciaire ou son intérêt à introduire un recours, ou ils doivent démontrer que la commune est victime d'une infraction.

B.4.3. Par son arrêt n^o 29/2011 du 24 février 2011, rendu sur question préjudicielle, la Cour devait se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993, lu en combinaison avec l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005, dans l'interprétation selon laquelle 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 collègue 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.4.4. Par son arrêt n^o 9/2014 du 23 janvier 2014, la Cour s'est prononcée sur un recours en annulation des dispositions qui limitaient le droit des habitants d'agir au nom de la commune ou de la province, comme le prévoient l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 et l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005, aux cas où un dommage est causé à l'environnement.

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 ou de leur province contre l'inaction infondée de leur administration ne pouvait être justifiée. Par conséquent, la Cour a annulé, dans l'article 194 du 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, » et, dans l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005, les mots « et lorsque suite à cette inaction des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit ».

B.4.5. Par son arrêt n^o 60/2016 du 28 avril 2016, rendu sur question préjudicielle, la Cour a estimé que les droits de la défense des communes sont restreints de manière disproportionnée si la commune, représentée par son collègue 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 du 15 juillet 2005 et de l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993 que pour soutenir la demande de l'habitant. La Cour a toutefois conclu à une autre interprétation possible de ces dispositions, selon laquelle la commune, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, peut aussi exposer son propre point de vue dans l'instance précitée et, le cas échéant, contester cette demande.

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'ester en justice au nom de la commune et de faire trancher le litige par un juge.

B.5.1. Le recours en annulation présentement examiné concerne l'abrogation intégrale de l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005.

Les parties requérantes invoquent trois moyens, qui sont tous pris d'une violation des articles 7bis, 10, 11, 13, 22, 23, 27, 159, 170, 171 et 172 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec des dispositions du droit de l'Union européenne et des dispositions conventionnelles et, uniquement en ce qui concerne le troisième moyen, avec l'autorité de chose jugée des arrêts n^{os} 9/2014 et 60/2016 de la Cour.

B.5.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que les moyens sont partiellement irrecevables, au motif qu'ils n'exposent pas suffisamment en quoi la disposition attaquée violerait les règles invoquées.

B.5.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine les moyens dans la mesure où ils satisfont à cette exigence.

B.5.4. Les parties requérantes contestent l'intérêt de la commune d'Oud-Heverlee à intervenir à la cause afin de défendre la disposition attaquée.

Une commune justifie de l'intérêt requis à ce que soit maintenue l'abrogation du droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci.

B.6.1. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes font tout d'abord valoir que la disposition attaquée viole l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, en ce qu'elle empêche les citoyens de poursuivre la protection de l'environnement.

B.6.2. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la protection d'un environnement sain. Il relève du pouvoir d'appréciation de chaque législateur de déterminer les mesures qu'il estime adéquates et opportunes pour réaliser cet objectif.

En vertu de l'article 7bis de la Constitution, chaque législateur doit, dans l'exercice de ses compétences, poursuivre les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

B.6.3. En raison de l'usage fréquent de l'action en cessation environnementale par les habitants qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province, l'abrogation de l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 et de l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005 relève du champ d'application de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, qui garantit le droit à la protection d'un environnement sain.

B.7.1. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.7.2. Dans les matières qui relèvent des compétences communales, il revient aux autorités communales 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 du 15 juillet 2005 visait à permettre aux habitants d'une commune d'agir en justice au nom de la commune si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal s'en abstient à tort. En effet, l'intérêt général de la commune - en ce compris celui des finances communales - peut être mis en péril par l'inaction du collège des bourgmestre et échevins ou du conseil communal.

Bien que la possibilité d'agir en justice au nom de la commune fût soumise à certaines conditions, elle constituait, dans de nombreux cas, la seule option dont les citoyens individuels disposaient pour soumettre des actes illicites au contrôle juridictionnel. En abrogeant cette possibilité, la disposition attaquée réduit significativement le degré de protection existant.

B.7.3. La Cour doit dès lors examiner si cette mesure est justifiée par des motifs d'intérêt général.

B.8. En matière de politique environnementale, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite aux législateurs régionaux par l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable.

B.9.1. Le Gouvernement flamand invoque plusieurs motifs pour justifier la mesure attaquée. Tout d'abord, il fait valoir que la *ratio legis* du droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci est dépassée. Quand, en 1836, le législateur a adopté l'article 150 de la loi communale, il entendait, selon le Gouvernement flamand, trouver une solution à la situation dans laquelle une commune n'osait pas ou ne voulait pas intervenir contre des habitants influents de la commune. À l'époque, la composition des conseils communaux n'était pas représentative de la même manière qu'aujourd'hui et le collège des bourgmestre et échevins n'était pas élu par le conseil communal, mais nommé par le gouvernement.

B.9.2. Le motif qui est allégué ressort aussi des travaux préparatoires du décret attaqué, qui a abrogé l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 :

« Lorsque le législateur national a adopté, en 1836, l'article 150 de la loi communale (le précurseur de l'article 194 du décret communal), celui-ci souhaitait trouver une solution à la situation où une petite commune n'osait pas ou ne voulait pas agir contre un des habitants les plus influents de la commune. Cette possibilité ne peut être dissociée du contexte historique de l'organisation administrative, plus précisément de la circonstance que la composition des conseils communaux n'était pas représentative de la même manière qu'aujourd'hui et que le collège des bourgmestre et échevins était nommé par le gouvernement. En cas d'inaction des autorités communales, un autre habitant pouvait donc, au nom de la commune, faire le nécessaire, grâce à l'article 150 de la loi communale, prévu à cet effet » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n^o 1353/1, p. 19).

B.9.3. Il va de soi que c'est au législateur décentralisé qu'il appartient d'adapter la législation existante au contexte social actuel. Après que l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles lui a conféré, à partir du 1^{er} janvier 2002, le pouvoir de régler le fonctionnement des institutions provinciales et communales, le législateur décentralisé flamand a explicitement repris le droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci dans l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005. Il y a lieu d'en déduire que, dans le contexte administratif contemporain aussi, le législateur décentralisé a fait sien le concept du droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci.

B.10.1. Dans le prolongement du motif précité, le Gouvernement flamand fait valoir en outre que le droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci, notamment en combinaison avec l'action en cessation environnementale, est difficilement conciliable avec le fonctionnement normal de la démocratie locale. Il ne se justifierait pas qu'une décision de ne pas ester en justice, prise par un organe démocratique, puisse être contournée à l'initiative d'un habitant individuel.

B.10.2. Le motif invoqué ressort également des travaux préparatoires du décret attaqué :

« Une certaine jurisprudence a fait de l'article 194 du décret communal une arme contre la commune, ce que le législateur n'a pas voulu. Cette disposition signifierait en effet que les habitants peuvent également agir au nom de la commune contre la commune, notamment pour contester un projet expressément soutenu par le conseil communal et le collège.

Cette situation est difficilement compatible avec le fonctionnement normal de la démocratie locale. En effet, il n'est pas logique et démocratiquement justifié qu'une décision de la commune, prise démocratiquement, ou le choix délibéré de ne pas agir soient ensuite soumis à un contrôle judiciaire sur la base d'une demande introduite, au nom de la commune elle-même, par (un ou plusieurs, mais néanmoins une minorité de) ses habitants » (*ibid.*, p. 20).

B.10.3. Ainsiqu'il a déjà été observé dans l'arrêt n° 60/2016, l'inaction de la commune n'est pas nécessairement une conséquence d'une négligence ou d'une 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.

Toutefois, le fait qu'un habitant ne partage pas cette vision ne porte pas atteinte à ce choix légitimé démocratiquement. L'action en droit de cet habitant, au nom de la commune, tend uniquement à soumettre au contrôle juridictionnel la légalité d'un acte contesté et consolide ainsi sa participation à l'État de droit démocratique. Le respect de l'État de droit constitue une condition essentielle pour la protection de tous les droits fondamentaux, parmi lesquels le droit à la protection d'un environnement sain. En outre, le juge déclarera l'action ou le recours non fondé si aucune illégalité n'a été commise.

B.11.1. Le Gouvernement flamand fait valoir ensuite que l'habitant dispose entre-temps d'autres instruments juridiques afin de sauvegarder un droit subjectif, un intérêt personnel ou un intérêt collectif.

B.11.2. Le motif invoqué ressort également des travaux préparatoires du décret attaqué :

« Il faut en outre tenir compte du fait que les habitants d'une commune disposent actuellement de toute une série d'instruments juridiques, pour assurer leur protection juridique contre une autorité défaillante (comme les possibilités de recours administratif et les possibilités de participation), ou pour contester des décisions prises par l'autorité communale, instruments qui n'existaient pas en 1836 (notamment la possibilité, qui a connu une forte évolution dans la pratique juridique, de saisir un juge (des référés) afin de sauvegarder des droits subjectifs, par application de l'article 159 de la Constitution ou de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) » (*ibid.*, p. 20).

B.11.3. Un habitant qui justifie d'un droit subjectif ou d'un intérêt personnel ne se trouve pas entravé, par la disposition abrogatoire attaquée, dans sa possibilité d'agir en justice.

Un habitant qui agit en justice sur la base de l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 n'agit toutefois 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.11.4. Le Gouvernement flamand renvoie, en particulier, à la possibilité pour les associations environnementales d'agir en justice en vue de sauvegarder un intérêt collectif.

B.11.5. Le motif invoqué ressort également des travaux préparatoires du décret attaqué :

« En outre, il n'arrive que rarement, voire jamais, que l'habitant qui agit en justice n'ait aucun intérêt à la condamnation de la partie adverse. À supposer que cela soit tout de même le cas, il faut savoir qu'au moment où le législateur décreta l'inscription de cette disposition dans le décret communal, le législateur fédéral n'avait pas encore prévu, pour les associations, de possibilités étendues pour leur permettre d'introduire des actions en fonction de leur objet social et pour leur reconnaître un intérêt du fait de leur objet social. Ainsi, les associations environnementales disposent aujourd'hui d'un droit autonome pour introduire des actions et le citoyen qui n'aurait aucun intérêt personnel dispose donc d'une autre solution, sans devoir - pour préserver la protection juridique en matière environnementale, offerte par la Constitution - recourir à une procédure exceptionnelle apparue jadis dans le décret communal et lui permettant d'introduire une action au nom de sa commune » (*ibid.*, p. 47).

B.11.6. Certes, l'existence d'une autre possibilité pour soumettre la légalité d'un acte contesté au contrôle juridictionnel peut justifier qu'un autre accès au juge soit limité. Cependant, l'existence d'une autre voie d'accès au juge ne constitue pas un motif d'intérêt général pouvant justifier la réduction significative du degré de protection existant. Il en est d'autant plus ainsi lorsque cette autre voie est plus difficile d'accès, en ce qu'elle contraint les habitants de la commune à s'associer.

B.12. Enfin, il appartient au juge de sanctionner un éventuel abus commis par les habitants. C'est à cette fin, du reste, que l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 requiert que l'habitant qui agit en justice au nom de la commune constitue une garantie pour supporter personnellement les frais de la procédure - ce qui inclut également l'indemnité de procédure - et pour répondre de la condamnation au paiement de dommages et intérêts ou de l'amende qui pourrait être prononcée pour procédure ou recours téméraire et vexatoire.

B.13. En abrogeant le droit d'action au nom de la commune, le législateur décreta a réduit significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Le deuxième moyen est fondé, en ce qu'il est pris d'une violation de l'article 23 de la Constitution.

B.14. Le Gouvernement flamand demande à la Cour de limiter l'annulation au droit des habitants d'agir en justice pour sauvegarder l'environnement.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, l'obligation de *standstill* est applicable en ce qui concerne non seulement le droit à la protection d'un environnement sain, mais aussi tous les autres droits mentionnés dans l'article 23 de la Constitution. Il appartient au législateur décreta, lorsqu'il souhaite limiter le droit d'action des habitants, de tenir compte de cette disposition ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution.

La demande du Gouvernement flamand ne peut être accueillie.

B.15. Il résulte de ce qui précède que l'article 577, 50°, du décret attaqué doit être annulé en ce qu'il abroge l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005. Les autres griefs ne sauraient donner lieu à une annulation plus étendue. L'annulation de la disposition attaquée a pour effet de faire renaître l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005.

Ainsi que la Cour l'a déjà précisé dans son arrêt n° 9/2014, cette disposition doit dès lors être interprétée en ce sens que les habitants peuvent encore agir en justice si la commune, après mise en demeure, n'introduit qu'une action *pro forma*. Il revient au juge saisi de l'affaire de ne déclarer irrecevable l'action intentée par les habitants qu'après avoir constaté que l'action introduite par le collège ou par le conseil communal est recevable et contient des moyens pertinents ou après avoir constaté que le collège ou le conseil communal ne se sont pas abusivement désistés de l'instance ou n'ont pas conclu une transaction préjudiciaire.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 577, 50°, du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », en ce qu'il abroge l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 octobre 2019.

Le greffier,

F. Meersschaut

Le président,

A. Alen

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2019/204763]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 129/2019 vom 10. Oktober 2019

Geschäftsverzeichnisnummer 6903

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 56 § 3 Nr. 9, 297 § 1 und 577 Nrn. 23 und 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung », erhoben von M. V.D. und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goeij, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 16. April 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 17. April 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 56 § 3 Nr. 9, 297 § 1 und 577 Nrn. 23 und 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Februar 2018): M. V.D., D.M., J.C. und M.A., unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die angefochtenen Bestimmungen regeln das Auftreten vor Gericht im Namen der Gemeinde. Die Einwände der klagenden Parteien richten sich ausschließlich gegen die Bestimmung, die Artikel 194 des Gemeindedekrets aufhebt (Artikel 577 Nr. 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 über die lokale Verwaltung). Dieser Artikel des Gemeindedekrets sah die Möglichkeit für Einwohner vor, namens der Gemeinde vor Gericht aufzutreten. Der Artikel bestimmte:

« 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 ».

Aufgrund fehlender Einwände gegen die anderen angefochtenen Bestimmungen ist die Klage hinsichtlich dieser Bestimmungen nicht zulässig.

B.2. Der aufgehobene Artikel 194 des Gemeindedekrets ist eng verbunden mit Artikel 187 des Provinzialdekrets, der ebenfalls aufgehoben wurde, nämlich durch Artikel 148 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2018. Diese Aufhebung ist Gegenstand einer Nichtigkeitsklage in der Rechtssache Nr. 7038. Artikel 187 des Provinzialdekrets bestimmte:

« Si la députation ou le conseil provincial décident [lire : omettent] d'ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la province, 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.

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

La province ne peut 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, des personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent ester en justice au nom de la province que lorsqu'ils ont signifié la pièce introductive à la députation, et ont préalablement mis en demeure la députation à cause de l'inaction et lorsqu'aucune intervention en justice action de la part de l'administration provinciale n'a eu lieu dans un délai de dix jours après la notification de cette mise en demeure. En cas d'urgence, aucune mise en demeure préalable n'est requise ».

B.3.1. Artikel 194 des Gemeindedekrets beruht auf Artikel 271 § 1 des neuen Gemeindegesetzes und auf Artikel 150 des Gemeindegesetzes vom 30. März 1836.

Wie aus den Vorarbeiten zu Artikel 150 des Gemeindegesetzes vom 30. März 1836 hervorgeht, regelte diese Bestimmung den Fall, in dem die Gemeinde sich weigert, aufzutreten, und Beeinträchtigungen zu Lasten bestimmter Einwohner geschehen lässt (*Pasin.*, 1836, S. 388). Folglich werden die Interessen der Gemeinde bei einer Untätigkeit ihrer eigenen Verwaltung geschützt.

Als der flämische Dekretgeber es den Einwohnern der Provinzen durch Artikel 187 des Provinzialdekrets erlaubte, namens der Provinz, deren Einwohner sie sind, vor Gericht aufzutreten, verwies er auf die entsprechende Regelung, die auf Gemeindeebene bereits bestand (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2005-2006, Nr. 473/1, S. 81).

B.3.2. Die Möglichkeit für Einwohner, namens der Gemeinde vor Gericht aufzutreten, erlangte neues Interesse nach der Einführung der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt durch das Gesetz vom 12. Januar 1993 « über ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes ». Artikel 1 dieses Gesetzes bestimmt:

« Unbeschadet der Zuständigkeiten anderer Gerichte aufgrund anderer Gesetzesbestimmungen stellt der Präsident des Gerichts Erster Instanz auf Ersuchen des Prokurators des Königs, einer Verwaltungsbehörde oder einer juristischen Person im Sinne von Artikel 2 das Bestehen einer selbst strafrechtlich geahndeten Handlung fest, wenn sie offensichtlich gegen eine oder mehrere Bestimmungen der Gesetze, Dekrete, Ordonnanzen, Verordnungen oder Erlasse über den Umweltschutz verstößt beziehungsweise ernsthaft droht, dagegen zu verstoßen.

Er kann die Unterlassung von Handlungen anordnen, deren Ausführung bereits begonnen hat, oder Maßnahmen auferlegen, um der Ausführung dieser Handlungen vorzubeugen oder Umweltschäden zu verhindern. Jeder Verhandlung zur Sache muss der Versuch einer gütlichen Regelung vorausgehen.

Der Präsident kann dem Zuwiderhandelnden eine Frist gewähren, damit dieser die angeordneten Maßnahmen ausführt ».

B.3.3. Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 gewährt unter anderem einer « Verwaltungsbehörde » ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes. Zu den Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes gehören die Gemeinden und die Provinzen. Folglich kann eine Gemeinde oder eine Provinz aufgrund dieser Bestimmung eine Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt oder zur Verhinderung einer ernsthaften Bedrohung der Umwelt auf ihrem Gebiet einreichen, wenn der Schutz dieses Umweltaspektes zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehört (Kass., 14. Februar 2002, C.99.0032.N).

Es wird davon ausgegangen, dass die Gemeinde oder die Provinz in einem solchen Fall ein Interesse hat (Kass., 14. Februar 2002, vorerwähnt; im selben Sinne: Kass., 10. März 2008, C.06.0173.N). Demzufolge braucht die Gemeinde oder die Provinz kein eigenes Interesse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches nachzuweisen. Ihr Klagerecht ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz vom 12. Januar 1993.

B.3.4. Aus der Kombination der vorerwähnten Bestimmungen geht hervor, dass ein Einwohner eine Unterlassungsklage im Namen der Gemeinde oder der Provinz einreichen kann, wenn die zuständigen Organe es unterlassen, dies zu tun. Da diese Klage « namens » der Gemeinde oder der Provinz eingereicht wird, tritt dieser Einwohner in einem solchen Fall als Vertreter der Gemeinde oder der Provinz auf. Demzufolge muss dieser Einwohner in diesem Fall auch kein Interesse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches vorweisen.

B.4.1. Der Gerichtshof hat sich bereits mehrfach zu dem in Rede stehenden Klagerecht der Einwohner geäußert.

B.4.2. In seinen Entscheiden Nrn. 70/2007 vom 26. April 2007 und 121/2007 vom 19. September 2007, die auf Vorabentscheidungsfragen hin ergangen sind, hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 in Verbindung mit Artikel 271 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, wenn diese Bestimmungen in dem Sinne ausgelegt werden, dass ein Einwohner einer Gemeinde im Namen dieser Gemeinde eine Unterlassungsklage einreichen kann, selbst wenn die strittige Handlung einer Genehmigung oder einer befürwortenden Stellungnahme dieser Gemeinde entspricht.

Artikel 159 der Verfassung hindert eine Verwaltungsbehörde nämlich nicht daran, vor einem Richter die Rechtswidrigkeit eines von ihr selbst gefassten Beschlusses anzuführen. Es kann auch nicht angeführt werden, dass die Gemeinde - und folglich auch ein Einwohner, der im Namen der Gemeinde auftritt - kein Interesse an einer solchen Klage hätte, da davon ausgegangen wird, dass eine Gemeinde, die aufgrund von Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 eine Umweltunterlassungsklage oder eine Klage zur Vermeidung einer ernsthaften Bedrohung für einen Umweltschaden auf ihrem Gebiet einreicht, ein Interesse hat (Kass., 14. Februar 2002, vorerwähnt; Kass., 10. März 2008, vorerwähnt). Das ist anders, wenn Einwohner namens der Gemeinde eine Zivilklage einreichen oder ein Strafverfahren durch Auftreten als Zivilpartei in die Wege leiten oder eine Nichtigkeitsklage bei einem administrativen Rechtsprechungsorgan oder beim Gerichtshof einreichen. In diesen Fällen müssen sie immer in Bezug auf die Gemeinde das Verfahrensinteresse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches oder ihr Interesse an der Erhebung einer Klage nachweisen beziehungsweise nachweisen, dass die Gemeinde Opfer einer Straftat ist.

B.4.3. In seinem Entscheid Nr. 29/2011 vom 24. Februar 2011, der auf eine Vorabentscheidungsfrage hin ergangen ist, musste der Gerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 über ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes in Verbindung mit Artikel 194 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 befinden, ausgelegt in dem Sinne, dass die Gemeinde nicht die Möglichkeit hätte, sich in einem Verfahren, das durch einen Einwohner im Namen dieser Gemeinde eingeleitet wurde, durch einen frei gewählten Rechtsanwalt beistehen zu lassen.

Der Gerichtshof hat in diesem Entscheid geurteilt, dass der Umstand, dass eine Klage im Namen der Gemeinde durch einen Einwohner eingereicht wird, nicht verhindert, dass das Bürgermeister- und Schöffenkollegium das Recht hat, selbst einen Beistand zu wählen und zu beauftragen (B.13). Die vorerwähnten Bestimmungen beschränken folglich nicht das Recht der Gemeinde, frei einen Beistand zu wählen (B.14).

B.4.4. In seinem Entscheid Nr. 9/2014 vom 23. Januar 2014 hat der Gerichtshof geurteilt über eine Klage auf Nichtigklärung der Bestimmungen, durch die das Recht der Einwohner, im Namen der Gemeinde oder der Provinz aufzutreten, so wie es in Artikel 194 des Gemeindedekrets und in Artikel 187 des Provinzialdekrets vorgesehen ist, auf die Fälle beschränkt war, in denen der Umwelt ein Schaden zugefügt wird.

Der Gerichtshof schlussfolgerte, dass die Abschaffung der Möglichkeit für die Einwohner, das Allgemeininteresse ihrer Gemeinde oder ihrer Provinz vor der unbegründeten Untätigkeit ihrer Verwaltung zu schützen, in allen Angelegenheiten, die sich nicht auf die Umwelt *sensu stricto* beziehen, nicht gerechtfertigt werden konnte. Daher hat er in Artikel 194 des Gemeindedekrets und in Artikel 187 des Provinzialdekrets die Wörter « und infolge dieser Untätigkeit der Umwelt ein Schaden zugefügt wird oder eine ernsthafte Bedrohung für einen Umweltschaden entsteht, » für nichtig erklärt.

B.4.5. In seinem Entscheid Nr. 60/2016 vom 28. April 2016, dem eine Vorabentscheidungsfrage zugrunde lag, hat der Gerichtshof entschieden, dass die Rechte der Verteidigung der Gemeinden auf unverhältnismäßige Weise beschränkt werden, wenn die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, sich nur an dem durch einen Einwohner aufgrund von Artikel 194 des Gemeindedekrets und Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993

eingeleiteten Verfahren bezüglich der Unterlassungsklage beteiligen kann, um die Klage des Einwohners zu unterstützen. Der Gerichtshof führte gleichwohl aus, dass diese Bestimmungen anders ausgelegt werden können, nämlich in dem Sinne, dass die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, in dem vorerwähnten Verfahren auch ihre eigene diesbezügliche Sichtweise darlegen und diese Klage gegebenenfalls bestreiten kann.

Es obliegt dem Richter, bei dem die Rechtssache anhängig gemacht wurde, über die Zulässigkeit und die Begründetheit der Klage zu urteilen, die durch einen Einwohner im Namen der Gemeinde eingereicht wird. Der Umstand, dass die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, ihre Sichtweise bezüglich dieser Klage darlegen und diese Klage gegebenenfalls anfechten kann im Rahmen eines kontradiktorisch geführten Verfahrens, beeinträchtigt in keiner Weise das Recht der Einwohner, im Namen der Gemeinde vor Gericht aufzutreten und die Streitsache durch einen Richter beurteilen zu lassen.

B.5.1. Die jetzt eingereichte Nichtigkeitsklage betrifft die uneingeschränkte Aufhebung von Artikel 194 des Gemeindedekrets.

Die klagenden Parteien machen drei Klagegründe geltend, die allesamt aus einem Verstoß gegen die Artikel 7bis, 10, 11, 13, 22, 23, 27, 159, 170, 171 und 172 an sich oder in Verbindung mit unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Bestimmungen - und nur in Bezug auf den dritten Klagegrund - mit der materiellen Rechtskraft der Entscheide Nrn. 9/2014 und 60/2016 abgeleitet sind.

B.5.2. Die Flämische Regierung trägt vor, dass die Klagegründe teilweise unzulässig seien, da sie nicht hinreichend darlegten, in welcher Hinsicht die angeführten Regelungen durch die angefochtene Bestimmung verletzt seien.

B.5.3. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, sofern sie dieses Erfordernis erfüllen.

B.5.4. Die klagenden Parteien stellen das Interesse der Gemeinde Oud-Heverlee an der Intervention im Verfahren zur Verteidigung der angefochtenen Bestimmung in Abrede.

Bei einer Gemeinde liegt das erforderliche Interesse an der Beibehaltung der Aufhebung der Möglichkeit zur Einreichung einer Klage durch Einwohner namens der Gemeinde vor.

B.6.1. Im zweiten Klagegrund machen die klagenden Parteien in erster Linie geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung verstoße, weil sie die Bürger daran hindere, den Schutz der Umwelt zu verwirklichen.

B.6.2. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die jeweiligen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen die Bedingungen für ihre Ausübung. Diese Rechte umfassen insbesondere das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt. Es gehört zur Ermessensbefugnis eines jeden Gesetzgebers, die Maßnahmen zu bestimmen, die seines Erachtens angemessen und zweckmäßig sind, um dieses Ziel zu verwirklichen.

Kraft Artikel 7bis der Verfassung muss jeder Gesetzgeber bei der Ausübung seiner Befugnisse die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten unter Berücksichtigung der Solidarität zwischen den Generationen verfolgen.

B.6.3. Durch die häufige Inanspruchnahme der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt seitens der Einwohner, die namens der Gemeinde oder der Provinz vor Gericht aufzutreten, fällt die Aufhebung von Artikel 194 des Gemeindedekrets und Artikel 187 des Provinzialdekrets in den Anwendungsbereich von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung, der das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt garantiert.

B.7.1. Artikel 23 der Verfassung enthält eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltenden Rechtsvorschriften geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

B.7.2. In den Angelegenheiten, die zu den Befugnissen der Gemeinden gehören, ist es Aufgabe der Gemeindebehörden, rechtswidriges Verhalten zu unterbinden beziehungsweise zu verhindern und dies notfalls gerichtlich durchzusetzen. Artikel 194 des Gemeindedekrets bezweckte, den Einwohnern einer Gemeinde die Möglichkeit zu bieten, im Namen der Gemeinde vor Gericht aufzutreten, wenn das Bürgermeister- und Schöffenkollegium oder der Gemeinderat dies zu Unrecht unterlassen. Das Allgemeininteresse der Gemeinde - einschließlich der Gemeindefinanzen - kann nämlich durch die Untätigkeit des Kollegiums oder des Gemeinderats gefährdet werden.

Obwohl die Möglichkeit, namens der Gemeinde vor Gericht aufzutreten, bestimmten Voraussetzungen unterlag, war sie in vielen Fällen für einzelne Bürger der einzige Weg, die gerichtliche Kontrolle hinsichtlich rechtswidriger Handlungen zu aktivieren. Die Aufhebung dieser Möglichkeit durch die angefochtene Bestimmung beinhaltet eine erhebliche Senkung des bestehenden Schutzniveaus.

B.7.3. Der Gerichtshof muss deshalb prüfen, ob es dafür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse im Zusammenhang stehen.

B.8. Auf dem Gebiet der Umweltpolitik, muss der Gerichtshof unter Berücksichtigung der Verpflichtung, die aufgrund von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung für die Regionalgesetzgeber gilt, das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt zu gewährleisten, die Einschätzung des Allgemeininteresses durch diese Gesetzgeber respektieren, sofern diese Einschätzung nicht offensichtlich unvernünftig ist.

B.9.1. Die Flämische Regierung beruft sich auf einige Gründe zur Rechtfertigung der angefochtenen Maßnahme. Sie trägt zunächst vor, dass die *ratio legis* des Klagerechts von Einwohnern namens der Gemeinde überholt sei. Als der Gesetzgeber Artikel 150 des Gemeindegesetzes im Jahr 1836 verabschiedet habe, wollte er nach Ansicht der Flämischen Regierung eine Lösung für die Situation bieten, in der eine Gemeinde sich nicht getraut beziehungsweise gewollt habe, gegen führende Einwohner der Gemeinde vorzugehen. Die Gemeinderäte waren nicht auf dieselbe Weise repräsentativ zusammengesetzt wie heutzutage und das Bürgermeister- und Schöffenkollegium wurde nicht vom Gemeinderat gewählt, sondern durch die Regierung ernannt.

B.9.2. Der angeführte Grund geht auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret hervor, das Artikel 194 des Gemeindedekrets aufgehoben hat:

« Lorsque le législateur national a adopté, en 1836, l'article 150 de la loi communale (le précurseur de l'article 194 du décret communal), celui-ci souhaitait trouver une solution à la situation où une petite commune n'osait pas ou ne voulait pas agir contre un des habitants les plus influents de la commune. Cette possibilité ne peut être dissociée du

contexte historique de l'organisation administrative, plus précisément de la circonstance que la composition des conseils communaux n'était pas représentative de la même manière qu'aujourd'hui et que le collège des bourgmestre et échevins était nommé par le gouvernement. En cas d'inaction des autorités communales, un autre habitant pouvait donc, au nom de la commune, faire le nécessaire, grâce à l'article 150 de la loi communale, prévu à cet effet » (*Parl. Dok., Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1353/1, S. 19*).

B.9.3. Es ist selbstverständlich Aufgabe des Dekretgebers, die bestehenden Rechtsvorschriften an die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse anzupassen. Nachdem ihm seit dem 1. Januar 2002 die Befugnis eingeräumt wurde, nach Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen die Arbeitsweise der Provinzial- und Gemeindeeinrichtungen zu regeln, hat der flämische Dekretgeber das Klagerecht der Einwohner in Vertretung der Gemeinde ausdrücklich in Artikel 194 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 übernommen. Daraus muss abgeleitet werden, dass der Dekretgeber sich dieses Klagerecht der Einwohner auch im gegenwärtigen Verwaltungskontext zu eigen gemacht hat.

B.10.1. In Ergänzung zu dem vorerwähnten Grund trägt die Flämische Regierung ferner vor, dass das vorerwähnte Klagerecht der Einwohner, insbesondere in Verbindung mit der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt, sich nicht mit der normalen Arbeitsweise der lokalen Demokratie verträglich sei. Es sei nicht vertretbar, dass die Entscheidung eines demokratischen Organs, nicht vor Gericht aufzutreten, auf Initiative eines einzelnen Einwohners umgangen werden könne.

B.10.2. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret:

« Une certaine jurisprudence a fait de l'article 194 du décret communal une arme contre la commune, ce que le législateur n'a pas voulu. Cette disposition signifierait en effet que les habitants peuvent également agir au nom de la commune contre la commune, notamment pour contester un projet expressément soutenu par le conseil communal et le collège.

Cette situation est difficilement compatible avec le fonctionnement normal de la démocratie locale. En effet, il n'est pas logique et démocratiquement justifié qu'une décision de la commune, prise démocratiquement, ou le choix délibéré de ne pas agir soient ensuite soumis à un contrôle judiciaire sur la base d'une demande introduite, au nom de la commune elle-même, par (un ou plusieurs, mais néanmoins une minorité de) ses habitants » (ebenda, S. 20).

B.10.3. Wie im Entscheid Nr. 60/2016 bereits ausgeführt wurde, ist die Untätigkeit der Gemeinde nicht notwendigerweise eine Folge einer Nachlässigkeit oder einer mangelnden Bereitschaft, das Gemeindefürsorge zu wahren, sondern kann ebenfalls Ausdruck einer wohl überlegten Entscheidung sein, weil die Gemeinde der Auffassung ist, dass kein rechtswidriges Verhalten vorliegt und folglich kein Anlass besteht, eine Unterlassungsklage einzureichen.

Diese demokratisch legitimierte Entscheidung bleibt jedoch von der anderen Auffassung eines Einwohners unberührt. Durch sein Auftreten vor Gericht im Namen der Gemeinde soll lediglich die Rechtmäßigkeit einer beanstandeten Handlung der gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden und auf diese Weise wird seine Teilhabe am demokratischen Rechtsstaat gefestigt. Die Achtung vor dem Rechtsstaat ist eine grundlegende Voraussetzung für den Schutz aller Grundrechte, einschließlich des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt. Außerdem wird der Richter die Klage oder den Rechtsbehelf für unbegründet erklären, wenn kein rechtswidriges Verhalten vorliegt.

B.11.1. Überdies trägt die Flämische Regierung vor, dass der Einwohner mittlerweile über andere rechtliche Instrumente zur Verteidigung eines subjektiven Rechts beziehungsweise eines persönlichen oder kollektiven Interesses verfüge.

B.11.2. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret:

« Il faut en outre tenir compte du fait que les habitants d'une commune disposent actuellement de toute une série d'instruments juridiques, pour assurer leur protection juridique contre une autorité défaillante (comme les possibilités de recours administratif et les possibilités de participation), ou pour contester des décisions prises par l'autorité communale, instruments qui n'existaient pas en 1836 (notamment la possibilité, qui a connu une forte évolution dans la pratique juridique, de saisir un juge (des référés) afin de sauvegarder des droits subjectifs, par application de l'article 159 de la Constitution ou de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) » (ebenda, S. 20).

B.11.3. Ein Einwohner, dessen subjektives Recht oder persönliche Interessen berührt sind, wird durch die angefochtene Aufhebungsbestimmung nicht daran gehindert, vor Gericht aufzutreten.

Ein Einwohner, der aufgrund von Artikel 194 des Gemeindedekrets vor Gericht auftritt, tritt jedoch nicht im eigenen Namen auf, sondern im Namen und als Vertreter der Gemeinde. Der Klage muss auf einem Recht der Gemeinde beruhen und hat die Verteidigung eines kollektiven Interesses zum Ziel. Folglich darf der Einwohner einer Gemeinde nur in ihrem Namen vor Gericht auftreten, sofern die betreffende Gemeinde selbst eine zulässige Klage einreichen kann.

B.11.4. Die Flämische Regierung verweist insbesondere auf die Möglichkeit für Umweltvereinigungen, zur Verteidigung eines kollektiven Interesses vor Gericht aufzutreten.

B.11.5. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret:

« En outre, il n'arrive que rarement, voire jamais, que l'habitant qui agit en justice n'ait aucun intérêt à la condamnation de la partie adverse. À supposer que cela soit tout de même le cas, il faut savoir qu'au moment où le législateur décrétait a inscrit cette disposition dans le décret communal, le législateur fédéral n'avait pas encore prévu, pour les associations, de possibilités étendues pour leur permettre d'introduire des actions en fonction de leur objet social et pour leur reconnaître un intérêt du fait de leur objet social. Ainsi, les associations environnementales disposent aujourd'hui d'un droit autonome pour introduire des actions et le citoyen qui n'aurait aucun intérêt personnel dispose donc d'une autre solution, sans devoir - pour préserver la protection juridique en matière environnementale, offerte par la Constitution - recourir à une procédure exceptionnelle apparue jadis dans le décret communal et lui permettant d'introduire une action au nom de sa commune » (ebenda, S. 47).

B.11.6. Das Bestehen einer alternativen Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit einer beanstandeten Handlung der gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, kann es zwar rechtfertigen, dass ein anderer Zugang zu einem Gericht beschränkt wird. Jedoch stellt das Bestehen eines alternativen Zugangs zu einem Gericht keinen Grund des Allgemeininteresses dar, der die beträchtliche Senkung des bestehenden Schutzniveaus rechtfertigen kann. Das gilt umso mehr, wenn dieser alternative Zugang mit höheren Hürden verbunden ist, weil er die Einwohner der Gemeinde dazu zwingt, sich zu vereinigen.

B.12. Es obliegt schließlich dem Richter, einen etwaigen Missbrauch seitens der Einwohner zu ahnden. Dazu erfordert Artikel 194 des Gemeindedekrets im Übrigen, dass der Einwohner, der im Namen der Gemeinde vor Gericht auftritt, eine Sicherheitsleistung anbietet, um persönlich die Kosten des Prozesses - einschließlich der Verfahrensentschädigung - zu tragen und für eventuell ausgesprochene Verurteilungen zur Leistung von Schadenersatz oder zu einer Geldbuße wegen einer leichtfertigen und schikanösen Klage oder Berufung einzustehen.

B.13. Durch die Aufhebung des Klagerechts namens der Gemeinde hat der Dekretgeber das Schutzniveau, das durch die anzuwendenden Rechtsvorschriften geboten wurde, beträchtlich gesenkt, ohne dass es dafür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

Der zweite Klagegrund ist begründet, sofern er sich auf einen Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung bezieht.

B.14. Die Flämische Regierung ersucht den Gerichtshof, die Nichtigerklärung auf das Klagerecht von Einwohnern zur Verteidigung der Umwelt zu beschränken.

Im Gegensatz zu ihrem Vortrag gilt die *Stillhalteverpflichtung* nicht nur im Rahmen des Schutzes des Rechts auf eine gesunde Umwelt, sondern im Rahmen aller in Artikel 23 der Verfassung erwähnten Rechte. Der Dekretgeber ist verpflichtet, diese Bestimmung sowie die Artikel 10 und 11 der Verfassung zu beachten, wenn er das Klagerecht von Einwohnern einschränken möchte.

Dem Antrag der Flämischen Regierung kann nicht stattgegeben werden.

B.15. Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass Artikel 577 Nr. 50 des angefochtenen Dekrets für nichtig zu erklären ist, sofern er Artikel 194 des Gemeindedekrets aufhebt. Die übrigen Einwände können nicht zu einer umfassenderen Nichtigerklärung führen. Durch die Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung lebt Artikel 194 des Gemeindedekrets wieder auf.

Wie der Gerichtshof bereits in seinem Entscheid Nr. 9/2014 präzisiert hat, ist diese Bestimmung so auszulegen, dass die Einwohner noch vor Gericht auftreten können, wenn die Gemeinde nach der Inverzugsetzung nur eine Klage *pro forma* einreicht. Es obliegt dem mit der Sache befassten Richter, die durch die Einwohner eingereichte Klage erst für unzulässig zu erklären, nachdem er festgestellt hat, dass die durch das Kollegium oder durch den Gemeinderat eingereichte Klage zulässig ist und relevante Klagegründe enthält, oder dass das Kollegium oder der Gemeinderat das Verfahren nicht missbräuchlich zurückgenommen oder keinen nachteiligen Vergleich geschlossen hat.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 577 Nr. 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 über die lokale Verwaltung insofern, als er Artikel 194 des Gemeindedekrets aufhebt, für nichtig;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 10. Oktober 2019.

Der Kanzler,

F. Meersschant

Der Präsident,

A. Alen

SERVICE PUBLIC FEDERAL FINANCES

[C – 2019/15113]

14 OCTOBRE 2019. — Arrêté royal modifiant l'AR/CIR 92 concernant les fiches individuelles que les institutions de pension doivent remettre par voie électronique à l'administration fiscale en application de l'article 321ter du Code des impôts sur les revenus 1992

RAPPORT AU ROI

Sire,

Afin de confirmer la position de la Belgique en tant qu'endroit idéal pour les fonds de pension paneuropéens, la loi du 25 décembre 2016 a introduit, à l'article 230 du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92), une exonération pour la pension du deuxième pilier distribuée par un fond de pension belge ou une institution d'assurance belge à un non-résident pour autant qu'aucun avantage fiscal ne soit accordé pour cette pension pour les paiements de primes et que l'activité professionnelle n'ait pas engendré de revenus imposables en Belgique (insertion de l'article 230, alinéa 1^{er}, 4^obis, CIR 92).

Afin d'éviter que la Belgique ne puisse plus satisfaire à ses obligations internationales en matière d'échange d'informations, les institutions de pension qui distribuent de telles pensions exonérées sont obligées de fournir à l'administration fiscale des fiches individuelles relatives à ces pensions (insertion de l'article 321ter, CIR 92).

Le présent arrêté royal a pour but de déterminer le contenu de cette fiche individuelle.

DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Bien que l'administration puisse en principe également faire reprendre des données sur les revenus exonérés par la loi dans ces fiches qui doivent être introduites en application de l'article 92 AR/CIR 92 (par exemple, le montant des revenus issus des flexi-jobs sur la fiche 281.10), le législateur a soumis les pensions exonérées en application de l'article 230, alinéa 1^{er}, 4^o, CIR 92, à une obligation de fiche distincte. La plupart des contribuables concernés n'auront en effet que des revenus exonérés et de plus, travailler avec une fiche distincte permet, dans le cadre de l'échange d'informations, de faire une distinction entre les informations pour lesquelles le domicile fiscal est déterminé sur base d'une attestation de domicile, et les informations pour lesquelles ce n'est pas nécessairement le cas. Il ne sera pas non plus demandé de reprendre sur les fiches qui doivent être introduites en application de l'article 92, AR/CIR 92, des prestations de pension qui sont communiquées électroniquement au SPF Finances sous la forme d'une nouvelle fiche.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST FINANCIEN

[C – 2019/15113]

14 OKTOBER 2019. — Koninklijk besluit tot wijziging van het KB/WIB 92 inzake de individuele fiches die pensioeninstellingen in toepassing van artikel 321ter van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 via elektronische weg aan de fiscale administratie moeten bezorgen

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

Om de positie van België als ideale locatie voor paneuropese pensioenfondsen te bevestigen, heeft de wet van 25 december 2016 in artikel 230 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92) een vrijstelling ingevoegd voor tweede pijlerpensioenen die door een Belgisch pensioenfonds of een Belgische verzekeringsinstelling worden uitgekeerd aan een niet-inwoner voor zover er voor dat pensioen in België geen fiscaal voordeel is verleend voor de premiebetalingen en dat de beroepsactiviteit geen in België belastbare inkomsten heeft opgebracht (invoeging van artikel 230, eerste lid, 4^obis, WIB 92).

Om te vermijden dat België niet langer zou kunnen voldoen aan zijn verplichtingen inzake internationale gegevensuitwisseling, zijn pensioeninstellingen die dergelijke vrijstelde pensioenen uitkeren verplicht om individuele fiches met betrekking tot die pensioenen aan de fiscale administratie te bezorgen (invoeging van artikel 321ter, WIB 92).

Dit koninklijk besluit heeft als doel de inhoud van die individuele fiche vast te leggen.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Alhoewel de administratie in beginsel ook gegevens over bij wet vrijgestelde inkomsten kan laten opnemen in die fiches die bij toepassing van artikel 92 KB/WIB 92 moeten worden ingediend (bv. het bedrag van de inkomsten uit flexi-jobs op de fiche 281.10), heeft de wetgever de pensioenen die bij toepassing van artikel 230, eerste lid, 4^o, WIB 92 zijn vrijgesteld, onderworpen aan een aparte ficheplicht. De meeste betrokken belastingplichtigen zullen immers enkel vrijgestelde inkomsten hebben en bovendien laat het werken met een aparte fiche toe dat in het kader van de uitwisseling van inlichtingen een onderscheid wordt gemaakt tussen inlichtingen waarvoor de fiscale woonplaats vaststaat op grond van een woonplaatsattest en inlichtingen waarvoor dat niet noodzakelijk het geval is. Er zal dan ook niet worden gevraagd om pensioenuitkeringen die elektronisch zijn meegedeeld aan de FOD Financiën onder de vorm van de nieuwe individuele fiche, op te nemen op fiches die bij toepassing van artikel 92, KB/WIB 92 moeten worden ingediend.