

Numéros du rôle : 5559, 5560, 5568, 5569 et 5570
Arrêt n° 9/2014 du 23 janvier 2014

## A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle de l'article 64 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005 (remplacement de l'article 194) et/ou de l'article 59 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret provincial du 9 décembre 2005 (remplacement de l'article 187), introduits par Frieda Lauwers et autres, par l'ASBL « Ademloos » et autres, par Greet Bergmans et autres, et par Marc Van Damme.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 21 janvier 2013 et parvenues au greffe le 22 janvier 2013, des recours en annulation respectivement de l'article 64 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005 (remplacement de l'article 194), publié au *Moniteur belge* du 8 août 2012, et de l'article 59 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret provincial du 9 décembre 2005 (remplacement de l'article 187), publié au *Moniteur belge* du 3 août 2012, ont été introduits par Frieda Lauwers, demeurant à 2180 Ekeren, Klein Hagelkruis 75, Eric Neyrinck, demeurant à 8301 Knokke-Heist, Zeedijk-Albertstrand 478/71, Jan Stevens, demeurant à 2950 Kapellen, Holleweg 91-101, Luc Melis, demeurant à 2960 Brecht, Canadalaan 34, Hugo Bogaerts, demeurant à 2900 Schoten, Wouwersdreef 38, Kristien Roelants, demeurant à 2018 Anvers, Grote Beerstraat 67, Diederick Van Woensel, demeurant à 2600 Berchem, Cogels Osylei 49, Denis Malcorps, demeurant à 9130 Doel, Camermanstraat 11, Jan Creve, demeurant à 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 111, Dieuwertje Dierick, demeurant à 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 111, Peter Kuipers, demeurant à 9130 Kieldrecht, Westzeestraat 5, Hans Versmissen, demeurant à 9130 Doel, Zoetenberm 23, Annick Thibaut, demeurant à 9130 Doel, Zoetenberm 23, Marina Apers, demeurant à 9130 Doel, Scheldemolenstraat 61, Guido Van de Walle, demeurant à 9130 Doel, Scheldemolenstraat 61, Maurice Vergauwen, demeurant à 9130 Kieldrecht, Dorpsstraat 92, Jeroen Van Ranst, demeurant à 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 116, Jolanka Decrick, demeurant à 1671 Elingen, Zwartemolenstraat 9, Johan De Vriendt, demeurant à 9190 Stekene, Kerkstraat 118, Paul Van Capellen, demeurant à 1850 Grimbergen, Wolvertemsesteenweg 180, Reinout Buys, demeurant à 3000 Louvain, Constantin Meunierstraat 62, Karel Sterckx, demeurant à 3190 Boortmeerbeek, Grootveldweg 17, Kevin De Laet, demeurant à 2060 Anvers, Muizenstraat 5/3, et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », dont le siège est établi à 2900 Schoten, Karel Selsstraat 37.

b. Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 1er et le 4 février 2013 et parvenues au greffe le 4 et le 6 février 2013, des recours en annulation totale ou partielle de l'article 64 du décret flamand précité du 29 juin 2012, modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005, ont été introduits respectivement par l'ASBL « Ademloos », dont le siège est établi à 2050 Anvers, Esmoreitlaan 5, l'ASBL « Straatego », dont le siège est établi à 2018 Anvers, Ballaarstraat 6, Wilhelmus van Hees, demeurant à 2050 Anvers, De Heemlaan 1, Linda Van den Bulck, demeurant à 2140 Borgerhout, Weerstandlaan 77, Marc Leloup, demeurant à 2140 Borgerhout, Weerstandlaan 77, Irène Cardinaels, demeurant à 2000 Anvers, Leopold De Waelstraat 11, Gilbert Cant, demeurant à 9120 Beveren (Haasdonk), Perstraat 88, Christine Bekaert, demeurant à 2100 Deurne, Oudedonkiaan 178, Hubert Van Lier, demeurant à 2050 Anvers, Gustaaf Wappersstraat 11, Guido Verbeke, demeurant à 2070 Burcht, Dorpstraat 36/2, Peter Nyssen, demeurant à 2050 Anvers, Paul Van Ostaijenlaan 41, Eva van Tuldén, demeurant à 2600 Berchem, Fruithoflaan 110/46, Bart Vyvey, demeurant à 2180 Ekeren, Kannekenslaan 14, Karolien Van de Put, demeurant à 2140 Borgerhout, Vrijgeleide 8, Philippe Vorsters, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Helena Peeters, demeurant à 2100 Anvers, Eksterlaar 13, Marieke Van Coppennolle, demeurant à 2550 Kontich, Vekenveld 11, Herman Van Roey, demeurant à 2060 Anvers, Geullincxstraat 21, Lidy Schillemans, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Jessica Vorsters, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Abygail Vorsters, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Marcel Peeters, demeurant

à 2018 Anvers, Plantijn en Moretuslei 115, et Frieda Philips, demeurant à 2018 Anvers, Plantijn en Moretuslei 115, et par Greet Bergmans, demeurant à 2070 Zwijndrecht, Fortlaan 17, et Steven Vervaet et Leen De Wilde, demeurant tous deux à 2070 Zwijndrecht, Lindenstraat 20.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 février 2013 et parvenue au greffe le 8 février 2013, un recours en annulation totale ou partielle de l'article 64 du décret flamand précité du 29 juin 2012, modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005, a été introduit par Marc Van Damme, demeurant à 3221 Holsbeek (Nieuwrode), Bessebindersstraat 12.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5559, 5560, 5568, 5569 et 5570 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Louvain, dans les affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570;

- le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Beveren, dans les affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570;

- le Gouvernement flamand, dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560 et dans les affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560; un mémoire en réponse complémentaire, introduit par ces parties, a été déclaré irrecevable et écarté des débats par ordonnance du 8 mai 2013;

- les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5568;

- les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5569;

- la partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 5570.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Louvain, dans les affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570;

- le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Beveren, dans les affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570;

- le Gouvernement flamand, dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560 et dans les affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570.

A l'audience publique du 29 octobre 2013 :

- ont comparu :

. Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560;

. Me J. Toury, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me S. Verbist, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5568;

. Greet Bergmans et Steven Vervaet, parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5569, en personne;

. Marc Van Damme, partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 5570, en personne;

. Me L. Peeters *loco* Me B. Beelen, avocats au barreau de Louvain, pour la ville de Louvain;

. Me G. De Bock, avocat au barreau de Termonde, pour la commune de Beveren;

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

- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

*En ce qui concerne le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560*

A.1.1. Dans le premier moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes allèguent la violation des articles 39, 77, 125, 128, 129, 134, 160 et 161 de la Constitution et des articles 4, 5, 6, § 1er, 7 et 10, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 77, 160 et 161 de la Constitution.

Le législateur décrétoal flamand aurait violé les règles répartitrices de compétence précitées en ce qu'il aurait adopté, par les dispositions attaquées, des règles de procédure applicables devant les juridictions ordinaires et administratives, alors que l'adoption de telles règles relèverait de la compétence du législateur fédéral. Les parties requérantes font remarquer que le législateur décrétoal flamand aurait réglé tant l'introduction que le traitement d'une action en justice intentée au nom de la commune. Elles font référence à la constitution de la garantie prévue pour supporter les frais du litige et pour répondre d'une condamnation pour procédure téméraire et vexatoire, à la

notification préalable et au délai d'attente de dix jours, et à l'incompétence de la commune pour transiger ou se désister de l'action. De manière plus générale, l'objectif poursuivi par les dispositions attaquées, à savoir celui de rendre une action populaire impossible, relèverait des compétences fédérales.

Par conséquent, les parties requérantes auraient également été privées, de manière discriminatoire, de la garantie que les articles 77, 160 et 161 de la Constitution comportent, à savoir que le législateur fédéral détermine le droit procédural. Par ailleurs, il serait question, à cet égard, d'une discrimination entre les habitants de la région de langue néerlandaise et les habitants des autres régions linguistiques, étant donné que le législateur décréto wallon et le législateur ordonnancier n'ont pas porté atteinte à la compétence fédérale en matière de droit procédural.

A.1.2. Selon les parties requérantes, l'excès de compétence attaqué ne peut pas être justifié par un recours aux compétences implicites. La nécessité d'intervenir dans des compétences fédérales n'apparaîtrait pas et, en outre, il ne serait pas démontré que la matière en question se prête à une réglementation différenciée.

Par ailleurs, il ne saurait être soutenu que l'incidence des dispositions attaquées sur la matière réservée à l'autorité fédérale ne serait que marginale, dès lors que le Gouvernement flamand a lui-même admis que les dispositions attaquées visaient à endiguer un contentieux volumineux et imprévisible.

A.2.1. Le Gouvernement flamand soutient que le législateur décréto flamand était compétent pour adopter les dispositions attaquées, étant donné qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales.

Il observe que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il faut considérer qu'une compétence a été transférée dans son ensemble, sauf si le Constituant ou le législateur spécial en ont disposé autrement.

En outre, pour déterminer de quelle matière il s'agit et quel législateur est dès lors compétent, ce n'est pas l'objectif mais le contenu d'une mesure qui serait déterminant.

Selon le Gouvernement flamand, aucune compétence n'est réservée au législateur fédéral en ce qui concerne la manière dont les communes et les provinces peuvent ester en justice, de sorte qu'en l'espèce, les régions sont pleinement compétentes pour soumettre l'exercice de ce droit à quelques formalités et pour prescrire l'observation de ces formalités à peine de nullité. Une telle réglementation n'équivaudrait en aucun cas à régler la procédure applicable devant les juridictions ordinaires et administratives mais seulement à sanctionner l'inobservation d'une disposition décrétole.

A.2.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient que les dispositions attaquées remplissent les conditions pour qu'il soit fait application des compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il aurait été nécessaire de toucher de manière limitée à la compétence fédérale portant sur la détermination de la procédure devant les juridictions ordinaires et administratives, étant donné que la limitation du pouvoir de représentation des habitants vise à informer la commune ou la province, selon le cas, de l'intention d'un habitant d'agir en justice au nom de la commune ou de la province. L'objectif serait aussi de rendre impossible l'utilisation abusive de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial, combinés avec la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement (ci-après : la loi du 12 janvier 1993), étant donné qu'il résulterait de l'application combinée de ces procédures que des projets soutenus par la commune et par la province pourraient être attaqués par la commune et par la province, représentées par une association de défense de l'environnement, la commune et la province étant en outre évincées de la procédure.

Cet excès de compétence n'aurait qu'une incidence marginale sur les compétences fédérales en matière de droit procédural, étant donné qu'elle est limitée aux actions intentées en vertu de l'article 194 du Décret communal ou de l'article 187 du Décret provincial. A cet égard, le Gouvernement flamand observe que ce n'est pas l'incidence de la problématique à résoudre sur la matière qui est l'objet de l'empiètement mais l'incidence de la solution sur cette matière qui doit être marginale.

Par ailleurs, cette matière se prêterait à une réglementation différenciée, ainsi que la Cour constitutionnelle l'aurait déjà admis, entre autres, dans ses arrêts n<sup>os</sup> 19/2001 et 91/2010.

A.2.3. En ce qui concerne la discrimination alléguée, le Gouvernement flamand observe tout d'abord que, dans des matières où les régions disposent de compétences propres, une différence de traitement ne peut pas, en soi, être considérée comme contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, car l'autonomie des entités fédérées n'aurait sinon aucun sens.

Par ailleurs, l'article 194 du Décret communal et l'article 187 du Décret provincial ne contiendraient aucune règle essentielle de droit procédural, ce qu'attesterait le fait qu'une telle réglementation n'existe pas au niveau fédéral, ni au niveau des communautés et des régions.

*En ce qui concerne le deuxième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560*

A.3. Dans le deuxième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11, 23 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus.

Le législateur décrétoal flamand aurait limité abusivement le droit dont disposent les personnes morales d'agir au nom de leur commune aux seules personnes morales qui ont leur siège dans la commune où l'acte attaqué se produit. Par conséquent, toute association de défense de l'environnement ne pourrait faire application de l'article 194 du Décret communal que dans une seule commune et elle ne pourrait faire application de l'article 187 du Décret provincial que dans une seule province. Ainsi, les dispositions attaquées forceraient les associations de défense de l'environnement, en violation de la liberté d'association, à se diviser en autant de sous-associations qu'il y a de territoires communaux ou provinciaux distincts mentionnés dans leurs statuts.

Cette obligation serait de même contraire aux articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, en vertu desquels les associations de défense de l'environnement auraient le droit d'agir en justice sur l'ensemble du territoire défini dans leurs statuts et en vertu desquels elles disposeraient d'un droit d'accès au juge qui doit être garanti sans discrimination sur la base du lieu de leur siège statutaire.

A.4.1. Le Gouvernement flamand soutient que les dispositions attaquées ne modifient en aucune façon le champ d'application *ratione loci* de la loi du 12 janvier 1993. En effet, elles n'instaureraient aucune exigence en matière de siège puisque, dans l'ancienne version de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial, il était également prévu que la personne morale qui souhaite agir au nom de la commune ou de la province doit avoir son siège dans la commune ou la province où l'acte se produit. Par conséquent, il ne saurait être question d'une disposition de *standstill*.

Selon le Gouvernement flamand, il va de soi d'exiger que celui qui intente une action au nom de la commune ou de la province ait un lien avec cette commune ou cette province.

En outre, les associations de défense de l'environnement pourraient encore toujours intenter une action en cessation environnementale en leur nom propre. Cette possibilité, qui n'est pas limitée à la commune ou à la province dans laquelle l'association a son siège, ne serait pas affectée par les dispositions attaquées.

A.4.2. Le Gouvernement flamand soutient que les dispositions attaquées ne modifient pas davantage le champ d'application *ratione materiae* de la loi du 12 janvier 1993. En effet, l'article 1er de cette loi viserait de manière inchangée toute violation manifeste ou menace grave de violation d'une ou de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement. La disposition attaquée ne fait que déterminer dans quels cas et selon quelles modalités des habitants peuvent agir au nom de la commune ou de la province.

*En ce qui concerne le troisième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560*

A.5.1. Dans le troisième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 7bis et 159 de la Constitution et avec les articles 1, 2, 3 et 9 de la Convention d'Aarhus. Elles reprochent au législateur décrétoal flamand d'avoir instauré quatre différences de traitement.

A.5.2.1. La première différence de traitement a trait à la nature du dommage : l'inaction de la commune ou de la province ne pourrait donner lieu à une action au nom de la commune ou de la province que dans la mesure où cette inaction entraîne des dommages environnementaux mais pas si elle a une autre conséquence.

L'objectif de restreindre la possibilité d'agir en droit au nom de la commune ou de la province serait illicite, étant donné que soustraire des dossiers au pouvoir judiciaire irait à l'encontre de la mission constitutionnelle des juridictions.

L'autorité publique étant la gardienne de la loi, elle est obligée d'agir en justice si les intérêts communaux ou provinciaux sont menacés. Les cas dans lesquels les habitants estent en justice au nom de la commune ou de la province seraient ceux dans lesquels la commune ou la province aurait dû le faire elle-même.

En outre, un abus éventuel de l'application combinée de la loi du 12 janvier 1993 et de la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province ne saurait justifier qu'un habitant dont l'action servirait éventuellement même les intérêts économiques ou autres de la commune ou de la province ne puisse plus user de la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province. En guise d'exemple type, les parties requérantes citent l'assignation d'un créancier de la commune ou de la province.

Enfin, les parties requérantes font observer que l'abus du droit d'ester en justice au nom de la commune ou de la province est réfréné, parce que l'habitant concerné doit supporter les frais de l'instance et répondre de la condamnation au paiement de dommages et intérêts ou de l'amende qui peut être prononcée pour procédure ou recours téméraire et vexatoire. Cela seul suffirait pour atteindre l'objectif poursuivi.

A.5.2.2. Le Gouvernement flamand soutient que la limitation du droit d'ester en justice au nom de la commune ou de la province a été dictée par l'usage abusif qui a été fait de cette possibilité pour attaquer des projets soutenus par la commune ou la province et pour évincer à cette occasion la commune ou la province sur le plan procédural, étant donné que, depuis la modification intervenue dans la jurisprudence du Conseil d'Etat en 2011, ni la commune ni la province ne peuvent même demander que l'action de l'habitant soit déclarée irrecevable ou non fondée. En outre, l'application combinée de cette procédure et de la loi du 12 janvier 1993 ont permis *de facto* l'introduction d'une action populaire, étant donné que la commune ou la province, représentée par une association de défense de l'environnement, n'a pas à démontrer d'intérêt.

Le critère utilisé serait objectif et pertinent, étant donné que les abus auraient précisément eu cours en matière d'aménagement du territoire. En outre, la mesure serait proportionnée à l'objectif poursuivi.

A.5.3.1. La deuxième différence de traitement concerne la définition de la notion d'environnement : pour une action au nom de la commune ou de la province, des dommages à l'environnement *sensu stricto* pourraient effectivement entrer en considération, alors que des dommages portant sur d'autres aspects de l'environnement, *sensu lato*, à savoir l'aménagement du territoire, n'entrent plus en considération.

Les parties requérantes soutiennent que la notion constitutionnelle de « protection d'un environnement sain » concerne non seulement la protection de la nature mais aussi, entre autres, la lutte contre la pollution de l'eau, de l'air et du sol, un bon aménagement du territoire et une bonne organisation de l'agriculture et de l'élevage, et l'encouragement de techniques respectueuses de l'environnement dans l'industrie et dans la circulation. La notion d'« environnement » dans la loi du 12 janvier 1993 aurait aussi une large portée qui, sur la base entre autres de la jurisprudence de la Cour de cassation, inclurait l'aménagement du territoire.

Du fait que l'intervention en justice au nom de la commune ou de la province combinée avec l'action en cessation environnementale n'est plus possible, sauf en cas de dommages à l'environnement *sensu stricto*, le législateur décretaal flamand aurait implicitement modifié aussi la loi du 12 janvier 1993.

La limitation à l'environnement *sensu stricto* de la possibilité d'ester en justice au nom de la commune ou de la province ne serait pas justifiable au regard de la Convention d'Aarhus, qui procède d'une définition large de la notion d'« environnement ». Il ressortirait, entre autres, de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement,

qui a été adoptée par référence expresse à la Convention d'Aarhus, que cette Convention concerne l'urbanisme. Or, en vertu de la Convention d'Aarhus, tous les membres du public auraient accès à un juge pour contester des actes ou omissions de particuliers ou d'instances publiques qui sont contraires aux dispositions du droit national relatives à l'environnement.

Les parties requérantes soulignent que le respect de la législation tant en matière d'aménagement du territoire qu'en matière d'environnement *sensu stricto* est assuré par des dispositions pénales. Elles ajoutent que la Cour constitutionnelle a rappelé que prévenir ou faire cesser des actes illégaux constitue l'essence des attributions des tribunaux. L'objectif de la loi du 12 janvier 1993 consisterait justement à empêcher que le contrevenant puisse placer tout le monde devant le fait accompli, avec la complicité de l'autorité communale ou provinciale, qui néglige souvent délibérément d'intervenir.

A.5.3.2. Le Gouvernement flamand soutient que l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution ne limite pas la compétence dont les régions disposent pour déterminer la manière dont les communes et les provinces peuvent ester en justice. En effet, le citoyen intéressé peut toujours introduire une voie de recours en son nom propre. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand observe que le niveau de protection existant ne se trouve dès lors pas sensiblement réduit.

Le Gouvernement flamand soutient en outre que de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus ne découle qu'un droit d'accès à un juge pour les membres du public qui répondent aux critères éventuellement fixés dans le droit national. Cette disposition autoriserait par conséquent les critères ajoutés par la disposition attaquée. La Convention d'Aarhus ne prévoirait par ailleurs en aucun cas que les habitants d'une commune puissent ester en justice au nom de cette commune.

A.5.3.3. Les parties requérantes répondent que, dans le contentieux objectif, il est sans importance que des droits soient conférés ou non aux parties, parce que c'est la légalité d'une norme qui est appréciée. Les parties requérantes s'opposent justement au fait qu'une des procédures du contentieux objectif soit à présent limitée à l'environnement *sensu stricto*.

Les parties requérantes soulignent par ailleurs que les communes sont obligées de (faire) mettre fin à toute situation illicite. Par conséquent, il serait évident que, si la commune néglige de le faire, les habitants puissent user du droit d'action en question.

En ce qui concerne la Convention d'Aarhus, les parties requérantes soulignent que son article 9, paragraphe 2, est d'application aux membres du public concerné, alors que son article 9, paragraphe 3, est d'application aux membres du public. Le public concerné doit être défini, en vertu de l'article 2, point 5, de ladite Convention, comme le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; en outre, cette disposition précise que les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement sont réputées avoir un intérêt. Bien que l'autorité nationale compétente puisse adopter des critères auxquels le public doit répondre pour avoir accès aux procédures administratives ou judiciaires, l'article 9, paragraphe 3, de la Convention précitée comporterait une double obligation de résultat : d'une part, cette procédure devrait être complémentaire par rapport à la procédure visée à l'article 9, paragraphe 2, de ladite Convention et, d'autre part, le public devrait avoir accès à cette procédure sans avoir à justifier d'un intérêt ou d'un droit. La disposition attaquée aurait toutefois pour conséquence que, dans certaines circonstances, il n'existe aucun accès complémentaire.

Les parties requérantes soulignent aussi que la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province existait également en dehors du domaine de l'environnement *sensu stricto* et de l'urbanisme. Cette possibilité pouvait ainsi être utilisée, entre autres, pour trancher des controverses relatives à l'usage de voies publiques, pour dénoncer des situations inacceptables en matière de travaux publics et pour se constituer partie civile dans le cadre des poursuites à l'encontre de mandataires communaux. La volonté de limiter l'application combinée, faite par des associations de défense de l'environnement, de l'action en cessation environnementale et du droit d'agir en justice au nom de la commune en matière d'urbanisme ne saurait justifier que la possibilité, pour les habitants personnes physiques, d'agir en justice au nom de la commune dans ces autres matières doive être limitée.

A.5.4.1. La troisième différence de traitement a trait au lien causal entre l'inaction de la commune et les dommages environnementaux : les habitants ne pourraient agir en justice au nom de la commune que si le dommage environnemental naît de l'inaction de la commune mais pas s'il ne résulte pas de cette inaction.

Les parties requérantes soutiennent que, dans la plupart des cas où la commune néglige d'agir en justice, les dommages existent même sans l'inaction de la commune. Par conséquent, la possibilité d'agir en justice au nom de la commune serait désormais souvent exclue même pour des dommages à l'environnement *sensu stricto*, étant donné que les dommages sont souvent dus non pas à la commune mais au contrevenant. Du point de vue de la sauvegarde de l'environnement, cette différence de traitement serait toutefois injustifiée. En effet, l'objectif de cette possibilité procédurale serait vidée de sa substance si elle ne pouvait pas être utilisée lorsque l'inaction de l'autorité ne constitue pas la cause des dommages.

A.5.4.2. Le Gouvernement flamand soutient que la troisième différence de traitement manque en fait, étant donné que les termes « cette inaction résulte » ou « suite à cette inaction » n'impliqueraient aucune limitation du champ d'application de la disposition attaquée. Il s'agirait toujours de dommages à l'environnement qui sont causés par un tiers et qui perdurent par l'inaction procédurale de la commune.

A.5.5.1. La quatrième différence de traitement concerne le démantèlement de la protection juridique : alors qu'une action au nom de la commune et de la province n'était pas limitée autrefois aux dommages à l'environnement *sensu stricto* et n'était pas soumise à un certain nombre de formalités prescrites à peine de nullité, ce serait le cas sous la réglementation modifiée.

Ce recul de la protection juridique serait contraire à l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, étant donné que les travaux préparatoires ne mentionnent aucune raison impérieuse d'intérêt général justifiant ce recul. La volonté de soustraire au contrôle judiciaire les dossiers d'urbanisme dans lesquels la commune néglige d'intervenir serait en effet contraire à la mission constitutionnelle des juridictions.

Ce démantèlement de la protection juridique serait également contraire à l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus. En vertu de cette disposition, tous les membres du public devraient obtenir la possibilité de contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques si ces actes ou omissions vont à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

A.5.5.2. Le Gouvernement flamand soutient que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris d'une différence de traitement entre le passé et le présent. Toute modification législative serait en effet impossible si le principe d'égalité et de non-discrimination interdisait qu'une nouvelle réglementation déroge à la précédente.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient que l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus ne comporte aucune obligation de *standstill*. Du reste, l'article 194 du Décret communal et l'article 187 du Décret provincial n'auraient pas prévu une procédure au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, étant donné que ces dispositions ne concernent pas l'accès du citoyen à la justice mais l'accès de la commune et de la province à la justice. Enfin, l'article 9, paragraphe 2, précité permettrait aux parties à la Convention d'organiser le droit d'accès à un juge conformément aux exigences du droit national. L'accès à la justice serait encore très large, du moins si les habitants de la commune ou les personnes morales concernées agissaient en leur nom propre.

*En ce qui concerne le quatrième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560*

A.6. Dans le quatrième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce que, dans la mesure où le champ d'application *ratione materiae* de la loi du 12 janvier 1993 n'a pas été modifié, les termes « environnement » ou « environnementaux » ont une portée différente, d'une part, dans la loi précitée et, d'autre part, dans l'article 194 du Décret communal et l'article 187 du Décret provincial.

Elles observent que la commune et la province, en tant qu'autorités administratives, sont effectivement tenues de recourir, le cas échéant, à la loi du 12 janvier 1993, mais que les habitants ou personnes morales ne peuvent se substituer à ces autorités, en cas d'inaction de celles-ci, que pour une partie seulement des infractions visées par la loi du 12 janvier 1993, à savoir celles qui concernent l'environnement *sensu stricto*, à l'exclusion de l'urbanisme.

A.7. Selon le Gouvernement flamand, le quatrième moyen n'est rien d'autre qu'une répétition du troisième moyen. Par conséquent, il renvoie à la justification qu'il a donnée en réponse à ce moyen.

*En ce qui concerne le cinquième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560*

A.8. Dans le cinquième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec la Convention d'Aarhus, en ce que les formalités procédurales instaurées par la disposition attaquée démantèleraient la protection juridique. Elles font référence à l'exigence de signifier l'acte introductif d'instance à l'autorité, ainsi qu'à l'exigence de mettre préalablement en demeure le collègue des bourgmestre et échevins ou la députation et d'observer un délai d'attente de dix jours.

Les parties requérantes remarquent que ni le texte de l'article 194 du Décret communal ou de l'article 187 du Décret provincial ni les travaux préparatoires n'indiquent ce que signifient exactement les termes « notification » « mise en demeure » et « acte introductif d'instance ». Elles font également observer que la commune ou la province qui, après la mise en demeure, décideraient d'ester en justice ne sont pas obligées d'en informer l'habitant concerné. Par conséquent, celui-ci devra, par prudence, introduire, quoi qu'il en soit, un acte analogue, alors que les frais y afférents sont inutiles.

Par ailleurs, les parties requérantes remarquent que, si la commune ou la province devait néanmoins encore agir en justice, il n'existe pas la moindre garantie qu'elles le fassent de manière recevable ou qu'elles développent des moyens présentant des chances de succès. L'habitant concerné ne pourrait exercer aucun contrôle à cet égard. En outre, la commune ou la province qui agit effectivement elle-même en justice peut, sans le contrôle de l'habitant concerné, conclure une transaction défavorable ou se désister de l'instance. Le risque de pareils comportements ne serait pas inexistant, eu égard aux motifs sous-jacents à l'inaction de l'autorité communale ou provinciale, laquelle partagera souvent le point de vue du contrevenant.

Selon les parties requérantes, le législateur décrétole flamand aurait au moins dû prévoir qu'en cas de concurrence avec une action finalement introduite par la commune ou par la province, l'action intentée par l'habitant concerné au nom de la commune ou de la province ne peut être déclarée irrecevable qu'après que la recevabilité et le bien-fondé de l'action introduite par la commune ou la province auront été examinés. Selon elles, il aurait également dû préciser que la commune ou la province ne peut conclure une transaction ou se désister de l'instance qu'avec l'assentiment de celui qui l'a mise en demeure.

A.9. Le Gouvernement flamand soutient qu'il est impossible que les normes de contrôle invoquées dans le moyen puissent être violées par la simple circonstance qu'une disposition serait imprécise. En outre, le moyen serait irrecevable en ce que les parties requérantes auraient omis d'indiquer quelles catégories de personnes seraient traitées différemment.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient que l'exigence d'informer préalablement la commune ou la province de l'intention d'introduire une action en justice en son nom peut raisonnablement être justifiée en ce que l'organe approprié pour représenter la commune ou la province n'est pas l'habitant mais, selon le cas, le collègue des bourgmestre et échevins ou la députation.

*En ce qui concerne le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570*

A.10.1. Dans le premier moyen des affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce que les dispositions attaquées compliqueraient ou limiteraient drastiquement la possibilité, pour les habitants, d'intenter des procédures juridiques à la place des communes ou provinces inactives. La disposition attaquée opérerait une distinction entre, d'une part, les habitants qui souhaitent agir contre le fait que l'inaction de leur autorité locale cause des dommages environnementaux ou fasse naître une menace grave de tels dommages et, d'autre part, les habitants qui souhaitent agir contre l'inaction de leur autorité locale dans le cas d'autres comportements, irrégularités ou illégalités dommageables.

En ce qui concerne cette dernière catégorie, elles citent, à titre d'exemple, la constitution de partie civile de la commune contre un fonctionnaire coupable de fraude, l'action en dommages et intérêts que la commune n'intente pas contre un débiteur, l'action récursoire contre les administrateurs qui ont fait encourir des astreintes au détriment de la caisse communale en n'exécutant pas une ordonnance du juge, le non-intentement d'une action à l'encontre d'institutions financières pour escroquerie et manipulation du marché, l'absence d'intervention contre un usage

gênant du domaine public ou contre un usage contrevenant aux conditions de la concession, l'inaction à l'encontre des sociétés de service public ou des intercommunales de collecte des ordures ménagères restant en défaut de remplir leurs obligations ou l'inaction en matière d'aménagement du territoire. En ce qui concerne ce dernier exemple, elles font référence à la construction érigée illégalement, à l'action en réparation relative à une infraction urbanistique lourde de conséquences, qui risque de se prescrire, et à la modification, sans autorisation, de la destination d'une construction existante.

Les deux catégories de personnes seraient suffisamment comparables, étant donné qu'elles constatent l'une et l'autre un acte dommageable dans leur commune ou leur province, contre lequel les autorités locales n'interviennent pas. Dans les deux cas, l'intérêt communal ou provincial serait en cause.

A.10.2. Les dispositions attaquées seraient dictées par la volonté de faire disparaître une arme non voulue contre les administrations locales, plus précisément le moyen de contrer des projets de construction soutenus par l'autorité locale, en donnant à une procédure juridique intentée au nom de la commune ou de la province un contenu sur lequel l'autorité locale n'a aucun contrôle. Cet objectif manquerait en fait, étant donné que l'habitant qui agit en justice au nom de l'autorité locale aurait le devoir de défendre l'intérêt général (communal ou provincial) et que les juridictions rejetteraient une procédure fondée sur le droit de substitution qui serait dictée par des intérêts privés. L'objectif manquant en fait, il serait, par définition, illégitime. L'objectif serait d'autant plus illégitime qu'il va à l'encontre de l'essence de l'Etat de droit. Il faudrait s'en remettre à l'appréciation du juge, qui rejettera l'action si elle n'est pas fondée; le droit de substitution ne pourrait donc être une arme que dans la mesure où l'autorité communale ou provinciale manque à ses devoirs.

Les autres objectifs mentionnés dans les travaux préparatoires manqueraient également en fait. L'allégation selon laquelle le droit de substitution serait dépassé parce que les conseils communaux sont désormais composés de manière représentative serait en contradiction flagrante avec la reprise, la confirmation et l'extension du droit de substitution dans le Décret communal et dans le Décret provincial ainsi que dans leurs modifications ultérieures. Il ressortirait d'ailleurs des travaux préparatoires du décret du 14 mars 2008 que le législateur décretaal flamand voyait à ce moment encore toujours le droit de substitution comme une protection contre des confusions d'intérêts au sein de l'autorité communale (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1548-1, p. 2). L'allégation selon laquelle le droit de substitution est dépassé serait, par ailleurs, en contradiction avec le constat qu'il en est trop souvent fait usage.

L'affirmation que les habitants disposeraient de nombreux autres moyens serait inexacte, étant donné que, pour le reste, le citoyen ne peut agir en justice que si ses droits subjectifs propres sont en cause ou s'il dispose d'un intérêt direct, actuel et personnel. Ainsi, hormis le droit de substitution, les habitants ne disposeraient d'aucune voie de recours s'il était porté atteinte aux finances communales ou provinciales, à la mobilité ou au service public.

L'argument selon lequel le droit de substitution porte préjudice à la commune ou à la province parce qu'elle ne peut pas participer ou intervenir dans une procédure intentée en son nom par un habitant ne tient pas non plus puisque, dans son arrêt n° 29/2011, la Cour constitutionnelle a jugé que cette circonstance ne violait pas le principe d'égalité et de non-discrimination dès lors que le collège des bourgmestres et échevins a le droit de désigner lui-même un conseil. Le fait que la commune ou la province perde la libre disposition des droits faisant l'objet du litige serait, du reste, la conséquence logique de sa propre inaction.

Enfin, le fait que les citoyens fassent de plus en plus appel au droit de substitution démontrerait l'utilité effective de cette procédure plutôt que la nécessité de sa suppression ou de sa limitation.

D'ailleurs, le législateur décretaal flamand, qui, en 2008 encore, déclarait que l'obligation de constituer une garantie entraînait que peu d'habitants fassent usage du droit de substitution, ne donnerait aucun chiffre permettant de comprendre pourquoi il juge brusquement, en 2012, que ce même droit de substitution constituerait une arme utilisée de manière fréquente et impropre contre la commune. Le législateur décretaal flamand n'aurait pas davantage indiqué en quoi il y aurait abus du droit de substitution en dehors du domaine de l'aménagement du territoire.

A.10.3. Le critère de distinction se trouve, selon les parties requérantes, dans l'existence ou non de dommages environnementaux ou d'une menace grave de tels dommages. Elles concèdent qu'il s'agit d'un critère objectif mais contestent que celui-ci soit pertinent pour atteindre le but poursuivi par le législateur décretaal flamand. La limitation

de l'action en question à l'environnement n'aurait pas de rapport avec l'objectif d'en exclure l'abus : d'une part, le droit de substitution pourrait également être utilisé de manière abusive dans le cadre de l'environnement et, d'autre part, l'abus dans le cadre de l'urbanisme, à supposer qu'il existe, ne pourrait conduire à ce que le droit de substitution soit également abrogé dans des matières qui n'ont rien à voir avec l'environnement et l'urbanisme. De même, au niveau du dommage, la distinction entre les dommages environnementaux et les autres dommages ne serait pas justifiable, étant donné que les dommages environnementaux ne sont pas, par définition, plus urgents et graves que d'autres formes de dommages aux intérêts communaux ou provinciaux.

La distinction serait d'ailleurs d'autant plus étrange que la commune ou la province, lorsqu'elles souhaitent intervenir en justice en dehors du cadre de la loi du 12 janvier 1993, devraient toujours démontrer un intérêt au sens de l'article 17 du Code judiciaire. Les conditions pour mettre le droit de substitution en œuvre seraient donc plus sévères en dehors du domaine de l'environnement que dans ce domaine.

En outre, eu égard à une interprétation conforme à la Constitution de la notion d'« environnement », qui comprend également la sphère de l'aménagement du territoire, la disposition attaquée n'atteindrait même pas l'objectif poursuivi, puisque le droit de substitution en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme peut être appliqué sans restriction.

Enfin, il ne saurait être justifié que le législateur décretaal flamand, qui, dans les travaux préparatoires, considère que c'est surtout l'utilisation combinée de l'action en cessation environnementale et du droit de substitution qui pose problème, limite justement le droit de substitution à la sphère de l'environnement mais abroge ce droit en dehors de cette sphère.

A.10.4. La disposition attaquée ne serait du reste pas proportionnée à l'objectif poursuivi, étant donné qu'une mesure aussi extrême que l'impossibilité d'utiliser encore cette procédure en dehors du cadre des dommages environnementaux n'est pas nécessaire pour atteindre cet objectif. Le législateur décretaal flamand aurait, selon les parties requérantes, pu choisir des solutions moins extrêmes, telles que des conditions de recevabilité plus sévères. Par ailleurs, la légèreté et l'abus seraient sanctionnés en ce que l'habitant doit constituer une garantie assurant qu'il supportera personnellement les frais de l'instance et répondra de la condamnation au paiement de dommages et intérêts ou de l'amende pour procédure téméraire et vexatoire qui pourrait être prononcée.

Par ailleurs, la méfiance à l'égard des habitants actifs et vigilants aurait pour conséquence que la protection des intérêts généraux et durables, au niveau local, en vienne à dépendre du copinage, de majorités absolues et de considérations politiques partisans. Le risque serait également plus important que des infractions soient tolérées et que des illégalités soient maintenues, qui sont susceptibles de provoquer des dommages. Du reste, la jurisprudence établie aurait déjà éliminé la plupart des abus et l'autorité n'aurait, quoi qu'il en soit, rien à craindre s'il n'existe aucun grief juridique fondé ni acte dommageable, étant donné que le juge ordinaire et le juge administratif tranchent les litiges qui leur sont soumis, conformément à leur mission essentielle dans un Etat de droit démocratique.

Enfin, rien ne justifie qu'un citoyen ne puisse pas agir, dans l'intérêt communal ou provincial, contre des situations illicites, maintenues en l'état à cause de la passivité de l'administration, lorsque ces situations ne concernent pas un dommage à l'environnement (ou une menace pour celui-ci), alors qu'il peut agir si elles concernent effectivement des dommages environnementaux.

A.11. Le Gouvernement flamand soutient que les dispositions attaquées règlent seulement que la manière dont une commune ou une province peuvent être représentées en justice. Il aurait été fait un usage abusif de la possibilité existante pour combattre au nom de la commune des projets soutenus par celle-ci et exclure ainsi cette dernière de la procédure. Pour cette raison, le législateur décretaal a restreint le champ d'application de cette possibilité aux dommages (ou menaces de dommages) environnementaux et a soumis le pouvoir de représentation à un certain nombre de formalités.

Le législateur décretaal flamand n'aurait pas limité les droits de contrôle démocratique des habitants, étant donné que ces droits exigent seulement que soient tenues, à intervalles réguliers, des élections libres au scrutin secret et que les mandataires doivent rendre compte à un organe démocratiquement élu. Le droit à un contrôle démocratique ne requerrait pas que les habitants disposent d'un droit de se substituer à la commune ou à la province dans des procédures judiciaires.

En outre, le législateur décrétoal flamand ne porterait pas atteinte à l'Etat de droit ou ne subordonnerait pas la défense de l'intérêt général au copinage, à des majorités absolues ou à des motifs de politique partisane, étant donné que le citoyen qui constate la violation de ses droits pourrait toujours entamer une procédure judiciaire en son nom propre.

La limitation du droit de substitution au domaine de l'environnement, à l'exclusion de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, serait par ailleurs pertinente, étant donné que le législateur décrétoal flamand a constaté que l'abus précité apparaissait en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Enfin, il ne serait pas manifestement déraisonnable de considérer que l'habitant doit d'abord informer la commune ou la province de son intention d'agir en justice ou de l'acte introductif d'instance.

*En ce qui concerne le deuxième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5568 et 5569*

A.12. Dans le deuxième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5568 et 5569, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4<sup>o</sup>, de la Constitution. Etant donné que, dans cette dernière disposition, le terme « environnement » comprendrait effectivement l'aménagement du territoire, ainsi que la Cour l'a confirmé dans son arrêt n<sup>o</sup> 2/2011 et ainsi que le laisserait également apparaître un arrêt de la Cour de cassation du 8 novembre 1996, la disposition attaquée, qui procède d'une définition plus étroite de l'« environnement » n'incluant pas l'aménagement du territoire, réduirait indûment le niveau de protection antérieur dans ce domaine.

Les parties requérantes soulignent que sous la version antérieure de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial, l'application combinée du droit de substitution et de l'action en cessation environnementale était possible, même dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cette application combinée aurait dispensé les personnes physiques et morales qui estent en justice dans le domaine de l'aménagement du territoire de la condition d'un intérêt personnel et direct, au sens des articles 17 et 18 du Code judiciaire. L'interprétation restrictive donnée par le Conseil pour les contestations d'autorisations et par le Conseil d'Etat à la condition de l'intérêt entraînerait que l'application combinée de l'action en cessation environnementale et du droit de substitution constitue la seule manière d'agir en justice contre des illégalités qui affectent de grands projets immobiliers et qui ont un impact important sur le cadre de vie communal. Les possibilités de participation ne constitueraient pas une alternative suffisante, étant donné que, dans le cadre de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial, l'on serait justement confronté à une autorité inactive.

Il ressort des travaux préparatoires des dispositions attaquées que le législateur décrétoal flamand visait à exclure le domaine de l'aménagement du territoire du champ d'application du droit de substitution. Cette exclusion signifierait un recul considérable par rapport au niveau de protection antérieur.

Il n'existerait aucune raison d'intérêt général convaincante pour cette exclusion. La considération que le droit de substitution constituerait une arme non voulue contre les autorités locales, parce que des projets soutenus par la commune peuvent être attaqués en usant du droit de substitution au nom de la commune, n'aurait aucun sens, étant donné que cette considération irait à l'encontre de l'essence de l'Etat de droit. Dans un Etat de droit, il serait inadmissible qu'une autorité rende impossible l'action en justice de particuliers contre des actes illicites commis par cette même autorité ou au su de celle-ci. En effet, l'Etat de droit implique que l'autorité est également soumise au droit.

Dans la seconde branche du deuxième moyen de l'affaire n<sup>o</sup> 5568, les parties requérantes soutiennent également que l'adjonction de certaines conditions de recevabilité au droit de substitution réduirait considérablement le niveau de protection. Les parties requérantes remarquent que dans la version précédente de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial, seule la constitution d'une garantie était demandée. Dans la nouvelle version de ces dispositions, l'intéressé doit en outre adresser préalablement une mise en demeure à la commune ou à la province et observer un délai d'attente de dix jours avant de pouvoir introduire l'action au nom de la commune ou de la province. Rien n'empêcherait l'autorité demeurée passive d'introduire, durant ce délai d'attente, une action en justice *pro forma*, dont elle se désistera ultérieurement ou dans le cadre de laquelle elle n'articulera sciemment aucun moyen susceptible d'aboutir. Etant donné que cette condition de recevabilité viderait complètement le droit de substitution de son efficacité, il s'agirait d'une régression considérable du niveau de protection actuel. Il n'existerait aucune raison d'intérêt général pour ce recul, étant donné que l'autorité communale ou provinciale ne pourrait poursuivre aucun autre intérêt que celui de lutter contre les illégalités sur son territoire.

A.13. Le Gouvernement flamand soutient que la protection du droit à un environnement sain n'est pas réduit, étant donné que le citoyen intéressé pourrait encore toujours utiliser une voie de recours en son nom propre. Du reste, l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution n'aurait rien à voir avec la compétence des régions pour déterminer quand et comment les communes et les provinces peuvent ester en justice. Cette disposition exigerait encore moins que la commune et la province puissent, le cas échéant, être mises hors-jeu au niveau procédural.

Par ailleurs, le législateur n'aurait jamais eu l'intention de permettre aux particuliers d'introduire une action en cessation environnementale; cela n'est devenu possible que par la combinaison, admise par la jurisprudence, de cette action et des articles 194 du Décret communal et 187 du Décret provincial. L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution n'exigerait toutefois pas l'existence d'une action populaire.

Au cas où la Cour jugerait que l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution requiert effectivement l'existence d'une telle action, le Gouvernement flamand soutient qu'il n'y a pas, en l'espèce, de recul considérable du niveau de protection existant. En ordre subsidiaire, il soutient que le recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, à savoir l'objectif de mettre fin à des situations dans lesquelles un habitant agit en justice, au nom de la commune ou de la province, contre des projets soutenus par ces autorités ou contre des autorisations délivrées par celles-ci, situations dans lesquelles la commune ou la province ne peuvent intervenir que pour appuyer l'action introduite en leur nom.

L'imposition de formalités complémentaires ne conduirait pas non plus à une réduction considérable du niveau de protection et il existerait en tout cas des motifs d'intérêt général à cet égard, étant donné que le législateur décretaal flamand pouvait juger que le collège des bourgmestre et échevins et la députation sont les organes appropriés pour agir en justice au nom de la commune et de la province.

*En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 5570*

A.14. Dans le deuxième moyen de l'affaire n° 5570, le requérant invoque la violation de l'article 13, combiné avec les articles 10 et 11, de la Constitution et combiné ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général du droit d'accès à un juge, en ce que les dispositions attaquées priveraient, de manière discriminatoire, les habitants d'une commune ou d'une province qui se plaignent d'autres illégalités que celles commises en matière d'environnement du droit d'accès à un juge.

Le requérant observe que la Cour a jugé, dans son arrêt n° 195/2009, que l'article 13 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent des droits fondamentaux analogues. Le droit d'accès à un juge serait une composante du droit à un procès équitable et constituerait un aspect fondamental de l'Etat de droit. Une différence de traitement en matière d'accès à un juge ne serait admissible que si elle peut être raisonnablement justifiée.

Selon le requérant, les dispositions attaquées limitent de manière discriminatoire le droit d'accès à un juge dans les autres affaires que celles qui concernent l'environnement *sensu stricto*. Elles comporteraient une restriction de l'accès à un juge et seraient ainsi contraires au principe général du droit de l'accès à un juge.

A.15. Selon le Gouvernement flamand, les normes de contrôle invoquées ne limiteraient pas le droit du législateur décretaal flamand de déterminer de quelle manière une commune ou une province peuvent agir en justice. En outre, les dispositions attaquées ne limiteraient pas l'accès à un juge. Pour le surplus, le moyen coïnciderait avec le premier moyen des affaires n°s 5568, 5569 et 5570.

*En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 5570*

A.16. Dans le troisième moyen de l'affaire n° 5570, le requérant invoque la violation de l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution en ce que le retrait d'un droit d'action existant violerait le droit à l'épanouissement social. Le droit à l'épanouissement social concernerait toutes les possibilités qui sont offertes de participer à la vie sociale, telles

que des salles de réunion, l'infrastructure et les transports publics, ainsi que la participation à une organisation sociale qui permet cet épanouissement personnel.

Selon le requérant, le droit à l'épanouissement social comprend également le droit de contrôler une autorité publique telle qu'une commune et d'intenter éventuellement une action en justice en son nom. Ce droit serait menacé parce que la version actuelle de l'article 194 du Décret communal offrirait un niveau de protection juridique inférieur à celui qu'offrirait la version qui était d'application le 12 février 1994, date à laquelle l'article 23 de la Constitution est entré en vigueur. La version pertinente serait par conséquent celle de l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988. Il n'existerait aucun motif d'intérêt général pour ce recul considérable, eu égard à l'objectif illégitime du législateur décréto-flamand.

A.17. Le Gouvernement flamand soutient que le droit à l'épanouissement social n'a rien à voir avec la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province. Cette possibilité n'impliquerait du reste pas une participation à la vie sociale.

*En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 5568*

A.18. Dans le troisième moyen de l'affaire n° 5568, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 2, paragraphe 3, 25, point a, et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que les dispositions attaquées supprimeraient la participation directe des citoyens au traitement de questions publiques. Une telle participation se produirait généralement par délégation mais pourrait également avoir lieu sous la forme d'une mise en œuvre de la politique à tous les niveaux de l'administration. La mise en œuvre de la politique comprendrait également l'exécution de la politique d'autres administrations, tel le contrôle par les autorités locales du respect de la politique environnementale, par l'intentement d'une action en cessation environnementale.

Les dispositions attaquées priveraient une catégorie déterminée de citoyens de la garantie de pouvoir participer directement à une question publique en intentant une action en justice par substitution. En ce qui concerne la pertinence du critère de distinction et sa proportionnalité, les parties requérantes renvoient au premier moyen dans les affaires n°s 5568, 5569 et 5570.

A.19. Le Gouvernement flamand soutient que les normes de contrôle invoquées n'ont rien à voir avec la possibilité d'introduire une action au nom de la commune ou de la province. Le citoyen disposerait d'instruments démocratiques en suffisance pour contrôler la commune ou la province, parmi lesquels la possibilité d'agir en justice en son nom propre.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Avant son remplacement par la première disposition attaquée, l'article 194 du Décret communal flamand du 15 juillet 2005 disposait :

« Si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal décide de ne pas ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la commune, pour autant qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.

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 ».

Avant son remplacement par la seconde disposition attaquée, l'article 187 du Décret provincial flamand du 9 décembre 2005 était libellé comme suit :

« Si la députation ou le conseil provincial décident de ne pas 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 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 ».

B.1.2. L'article 194 du Décret communal trouve son origine dans l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale et dans l'article 150 de la loi communale du 30 mars 1836.

Selon les travaux préparatoires de l'article 150 de la loi communale du 30 mars 1836, cette disposition visait le cas où la commune refuse d'intervenir et laisse se produire des infractions aux dépens de certains habitants (*Pasin.*, 1836, p. 388). Ainsi, les intérêts de la commune sont protégés contre l'inaction de sa propre administration.

Lorsque, par l'article 187 du Décret provincial, le législateur décretaal flamand a autorisé les habitants à agir en justice au nom de la province dont ils sont habitants, 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.1.3. Un habitant d'une commune ou d'une province qui agit en justice sur la base de l'article 194 du Décret communal ou sur la base de l'article 187 du Décret provincial n'agit pas en son nom propre mais uniquement au nom et en tant que représentant de la commune ou de la province. L'action doit se fonder sur un droit de la commune ou de la province et a pour

but de défendre un intérêt collectif. Par conséquent, un habitant d'une commune ou d'une province ne peut agir en justice au nom de l'une ou de l'autre que pour autant que la commune ou la province en question soient elles-mêmes recevables à agir.

B.1.4. La circonstance que l'acte contre lequel la commune ou la province agit en justice est conforme à une décision, une autorisation ou un avis de la commune, ou en constitue même une exécution, n'empêche pas l'autorité communale ou provinciale d'agir en justice à l'encontre de cet acte. En effet, l'article 159 de la Constitution n'empêche pas une autorité administrative d'invoquer l'illégalité d'une décision qu'elle a elle-même prise.

Un habitant peut donc intenter les actions dont la commune ou la province dispose, au nom de la commune ou de la province, même si l'acte contesté est conforme aux décisions de la commune ou de la province.

B.1.5. Lorsqu'un ou plusieurs habitants agissent en justice au nom de la commune ou de la province, l'organe normalement compétent pour représenter l'autorité communale ou provinciale en justice perd la libre disposition des droits faisant l'objet de l'action. Cet organe conserve toutefois la possibilité de participer à la procédure afin de soutenir l'action des habitants ou pour la poursuivre ou reprendre l'instance, si ces habitants restent en défaut de défendre les intérêts de la commune ou de la province de manière adéquate.

B.2.1. Le droit d'agir en justice au nom de la commune ou de la province a été utilisé plus fréquemment ces dernières années, plus particulièrement en application combinée avec l'action en cessation environnementale visée aux articles 1er à 3 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, qui disposent :

« Article 1er. Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.

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

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

Art. 2. La personne morale visée à l'article 1er doit être une association sans but lucratif régie par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique. Elle doit en avoir respecté toutes les prescriptions, avoir dans son objet social la protection de l'environnement et avoir, dans ses statuts, défini le territoire auquel s'étend son activité.

La personne morale doit, au jour de l'intentement de l'action en cessation, être dotée de la personnalité juridique depuis trois ans au moins.

Elle doit apporter la preuve, par production de ses rapports d'activité ou de tout autre document, qu'elle a une activité réelle conforme à son objet statutaire, et que cette activité concerne l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle vise à protéger.

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

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

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

A peine de nullité, la requête contient :

1. l'indication des jour, mois et an;
2. la dénomination et le siège de l'association;
3. le nom et l'adresse de la personne morale ou physique contre laquelle la demande est formée;
4. l'objet et exposé des moyens de la demande;
5. la signature du demandeur ou de son avocat.

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

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

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

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

B.2.2. Un bon aménagement du territoire fait partie de l'environnement à protéger au sens de la loi du 12 janvier 1993 (arrêt de la Cour n° 168/2004 du 28 octobre 2004, B.1.1; Cass., 8 novembre 1996, *Pas.*, 1996, n° 426; Cass., 31 mars 2008, *Pas.*, 2010, n° 198).

B.2.3. L'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 accorde un droit d'action en matière de protection de l'environnement notamment à une « autorité administrative ». Parmi les autorités administratives visées à l'article 1er de la loi figurent les communes 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 ses compétences (Cass., 14 février 2002, *Pas.*, 2002, n° 104). En pareil cas, la commune ou la province est censée avoir un intérêt (Cass., 10 mars 2008, *Pas.*, 2008, n° 163).

B.3.1. La première disposition attaquée a modifié l'article 194 du Décret communal sur trois points. Tout d'abord, elle limite le champ d'application du droit d'agir en justice au nom de la commune aux cas dans lesquels, par suite de l'inaction du collège des bourgmestre et échevins ou du conseil communal, des dommages à l'environnement ont été causés ou une menace grave de tels dommages existe. Ensuite, ce droit est subordonné à une mise en demeure préalable du collège des bourgmestre et échevins pour l'inaction et à un délai d'attente de dix jours après la notification de cette mise en demeure, dans lequel l'administration communale peut agir elle-même en justice. Enfin, les personnes qui agissent en justice au nom de la commune doivent signifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins. Les deux dernières conditions sont prévues sous peine d'irrecevabilité.

L'article 194 du Décret communal ainsi modifié est libellé comme suit :

« Si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal omet d'agir en droit, et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux ou en une menace grave de dommages environnementaux, un ou plusieurs habitants peuvent agir en droit au nom de la commune, à condition qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.

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

La commune ne pourra pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom.

Sous peine d'irrecevabilité, les personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent agir en droit au nom de la commune que si elles ont notifié l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins et, préalablement, ont mis en demeure le collège des bourgmestre et échevins en raison de l'inaction, et si, après un délai de dix jours suivant cette notification de la mise en demeure, aucune action en droit de la part de l'administration communale n'a eu lieu. En cas d'urgence, une mise en demeure préalable n'est pas requise ».

B.3.2. Les modifications mentionnées en B.3.1 ont été expliquées dans les travaux préparatoires de la façon suivante :

« L'action en cessation environnementale n'est ouverte en principe qu'aux associations, mais, par le détour de l'article 194 du Décret communal, tout habitant peut intenter une action au nom de la commune si celle-ci est effectivement en mesure de le faire mais ne le souhaite pas pour une raison déterminée. L'application combinée a des effets non-voulus, qui peuvent non seulement embarrasser une commune (par exemple dans le cas de l'annulation d'une autorisation accordée par la commune elle-même) mais aussi lui faire courir un risque de responsabilité. En outre, les droits de celui qui fait l'objet d'une action en cessation environnementale sont mis en péril.

[...]

La présente proposition n'entend certainement pas jeter l'enfant avec l'eau du bain. Le droit de participation conféré au citoyen constitue un droit qui est incontestablement acquis. Il est également clair que le citoyen doit pouvoir faire usage d'un certain nombre d'instruments et de moyens, si son intérêt est violé, afin de faire valoir ses droits et de soumettre la contestation aux instances qui sont désignées pour en juger. Toutefois, cet acquis ne peut pas, par une application combinée malheureuse de deux réglementations, donner lieu à des situations dans lesquelles une administration communale est désavantagée, sans que cela ait été voulu, ou dans lesquelles l'exécution de travaux d'infrastructure indispensables encourt un retard disproportionné.

La démarcation entre l'intérêt général et l'intérêt individuel est souvent une ligne délicate à tracer et, dans de nombreux cas, elle constitue également une appréciation subjective. Tout l'art d'une bonne réglementation consiste à trouver un équilibre entre les deux intérêts et à veiller à ce que les travaux ou les mesures qui profitent à l'ensemble des citoyens ne puissent pas être retardés ou entravés par un particulier, de manière disproportionnée, par voie de procédure, sans pour autant violer les droits de recours dont ce particulier dispose » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1467/4, p. 3).

« L'article 194 du Décret communal est le prolongement de l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale et date déjà de 1836. A l'époque, l'intention était de protéger les intérêts de la commune contre l'inaction de sa propre administration. Ceci est entre-temps dépassé. Les conseils communaux sont aujourd'hui composés de manière représentative et le collège n'est plus nommé par le gouvernement (ce qui était le cas en 1836). En outre, les habitants disposent de toute une série d'autres moyens pour agir contre des autorités défaillantes (possibilités de recours administratifs, possibilités de participation, etc.).

La jurisprudence fait de l'article 194 du Décret communal une arme contre la commune, que le législateur n'a pas voulue. En effet, l'article signifierait que les habitants peuvent aussi agir au nom de la commune contre celle-ci, par exemple pour attaquer un projet qui est expressément soutenu par le collège et le conseil communal. La jurisprudence de la Cour de cassation dit que lorsqu'un habitant a intenté une action au nom de la commune, le collège, qui est normalement compétent pour représenter la commune en justice, perd la libre disposition des droits faisant l'objet de l'action. Ni le collège ni le conseil communal n'ont alors encore le droit de contester les points de vue soutenus par l'habitant sur ce qui constitue l'intérêt communal.

Afin de limiter les effets non voulus de cet article, sa portée est limitée aux dommages environnementaux » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1467/7, p. 10).

Il découle de ces travaux préparatoires que le législateur décretaal flamand estimait que l'application combinée de l'article 194 du Décret communal et de l'action en cessation environnementale aboutit à des abus dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cette application combinée permettrait aux habitants d'intenter, au nom de la commune, une action en cessation environnementale contre des décisions de la commune, sans avoir à justifier d'un intérêt. En outre, le collège des bourgmestre et échevins ne pourrait pas intervenir dans la procédure pour exposer sa propre vision de l'intérêt communal.

B.3.3. La seconde disposition attaquée a apporté, *mutatis mutandis*, les mêmes modifications à l'article 187 du Décret provincial. Lors des travaux préparatoires, il a été déclaré que ces modifications reposaient sur les mêmes motifs que ceux qui ont présidé aux modifications de l'article 194 du Décret communal (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1493/4, p. 10).

L'article 187, ainsi remplacé, du Décret provincial dispose :

« Si la députation ou le conseil provincial décident [lire : omettent] d'ester en justice, et lorsque suite à cette inaction, des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit, 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.3.4. Dans les travaux préparatoires, il a encore été souligné que, dans l'article 194, remplacé, du Décret communal et dans l'article 187, remplacé, du Décret provincial, la notion d'« environnement » doit être interprétée de manière restrictive, en ce sens que le domaine de l'aménagement du territoire en est exclu :

« M. [...] ajoute encore qu'il s'agit d'une protection contre des infractions environnementales, mais que l'intention n'est pas de l'utiliser dans le cadre des infractions urbanistiques » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1467/14, p. 35).

#### *Quant aux règles répartitrices de compétence*

B.4.1. Dans le premier moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 39, 77, 125, 128, 129, 134, 160 et 161 de la Constitution et les articles 4, 5, 6, § 1er, 7 et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le législateur décrétaal flamand aurait réglé le droit procédural applicable devant les juridictions, alors que cette compétence serait réservée au législateur fédéral.

B.4.2. En limitant le champ d'application de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial, le législateur décrétoal flamand n'a pas fixé les règles de procédure devant les juridictions mais a seulement déterminé les matières dans lesquelles un habitant d'une commune ou d'une province peut agir en justice au nom de cette commune ou de cette province. Cette mesure concerne le fonctionnement des institutions provinciales et communales, lequel relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.4.3. L'obligation, prescrite sous peine d'irrecevabilité, de notifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation et d'avoir préalablement mis le collège des bourgmestre et échevins ou la députation en demeure en raison de l'inaction et observé ensuite un délai de dix jours avant d'agir en justice au nom de la commune ou de la province concerne, en revanche, la compétence du législateur fédéral de fixer les règles de procédure devant les juridictions.

Aux termes de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les décrets peuvent toutefois porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les parlements régionaux ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. En vertu de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions peuvent invoquer l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions attaquées sur cette matière ne soit que marginale.

Le législateur décrétoal flamand a pu estimer que la manière dont un habitant d'une commune ou d'une province peut agir en justice au nom de cette commune ou de cette province ne pouvait être réglée de manière équilibrée que si le pouvoir de représentation de l'habitant était soumis à quelques conditions de recevabilité, lesquelles visent à informer la commune ou la province du fait que l'habitant a l'intention d'agir en justice au nom de la

commune ou de la province et à donner connaissance de l'acte introductif d'instance. De cette manière, le collège des bourgmestre et échevins défaillant ou la députation défaillante peuvent en effet être incités à agir encore en justice.

La matière se prête à un régime différencié et l'incidence des dispositions attaquées sur la compétence fédérale est marginale puisque les conditions de recevabilité précitées ne sont d'application que dans le cadre d'une action en justice sur la base de l'article 194 du Décret communal ou sur la base de l'article 187 du Décret provincial.

Il est satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le législateur décrétoal flamand n'a pas excédé sa compétence.

Le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560 n'est pas fondé.

*Quant à la limitation du champ d'application ratione materiae*

B.5.1. Dans le troisième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560 et dans le premier moyen des affaires n<sup>os</sup> 5568, 5569 et 5570, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent en particulier les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles créeraient une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, les personnes qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province dans une affaire qui concerne l'environnement *sensu stricto* et, d'autre part, les personnes qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province dans une affaire qui concerne l'aménagement du territoire ou dans une affaire qui est étrangère à l'environnement *sensu lato*.

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3.2 qu'en adoptant les dispositions attaquées, le législateur décrétoal flamand entendait en particulier limiter, dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'utilisation combinée du droit d'agir en justice au nom de la commune ou de la province et de l'action en cessation environnementale prévue par la loi du 12 janvier 1993, parce qu'il jugeait qu'il en avait été fait un usage abusif et que, dans cette procédure, le collège des bourgmestre et échevins et la députation sont désavantagés,

parce qu'ils ne peuvent pas intervenir dans la cause pour exposer leur vision de l'intérêt communal ou provincial ou pour soutenir que l'action introduite au nom de la commune ou de la province doit être déclarée irrecevable ou non fondée.

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

Il appartient, dans ce cadre, au juge saisi de l'affaire de déclarer l'action ou le recours irrecevables, si les habitants qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province poursuivaient non pas un intérêt collectif mais un intérêt purement personnel. En outre, le juge déclarera l'action ou le recours non fondés si aucune illégalité n'a été commise.

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

B.5.4. En outre, les motifs exposés dans les travaux préparatoires ne peuvent pas justifier pourquoi la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province est également exclue dans d'autres matières que celle de l'aménagement du territoire. En effet, dans les matières qui ne concernent pas l'environnement *sensu lato*, l'habitant ne peut pas introduire une action en cessation environnementale au nom de la commune ou de la province. Or, dans de telles affaires aussi, l'intérêt général de la commune ou de la province – en ce compris celui des finances communales ou provinciales – peut être mis en péril par l'inaction du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation.

Sans que la Cour doive se prononcer sur la justesse de la perception du législateur décrétoal, selon lequel la combinaison de l'action en cessation environnementale et de l'action en justice au nom de la commune ou de la province a conduit à des abus, il y a lieu de constater que les motifs exposés dans les travaux préparatoires ne peuvent pas davantage justifier pourquoi la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province est également exclue dans des affaires qui relèvent du domaine de l'aménagement du territoire mais dans lesquelles aucun abus n'est fait de l'article 194 du Décret communal ou de l'article 187 du Décret provincial. Il peut s'agir, en l'occurrence, d'affaires dans lesquelles les conditions du permis n'ont pas été observées ou d'affaires concernant des travaux exécutés sans autorisation, mais aussi d'affaires dans lesquelles l'illégalité d'une autorisation délivrée par la commune ou la province est en cause.

Il appartient au juge saisi de l'affaire de sanctionner un éventuel abus commis par les habitants. C'est à cette fin, du reste, que l'article 194 du Décret communal et l'article 187 du Décret provincial requièrent que l'habitant qui agit en justice au nom de la commune ou de la province 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.5.5. En outre, dans la mesure où la combinaison de l'action en cessation environnementale et de la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province aurait conduit à des abus, le législateur décrétoal n'a pas examiné si ces abus pouvaient être combattus par des mesures moins extrêmes que la suppression, dans toutes les matières qui ne concernent pas l'environnement *sensu stricto*, de la possibilité pour les habitants de défendre l'intérêt général de leur commune ou de leur province contre l'inaction injustifiée de leur administration.

B.5.6. Les moyens sont fondés. Par conséquent, les mots « et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux ou en une menace grave de dommages environnementaux, », qui figurent dans l'article 194 du Décret communal, et les mots « et lorsque suite à cette inaction, des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit, », qui figurent dans l'article 187 du Décret provincial, doivent être annulés.

Les autres moyens ne doivent pas être examinés en tant qu'ils concernent la limitation du champ d'application de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial à l'environnement *sensu stricto*.

#### *Quant à la liberté d'association*

B.6.1. Dans le deuxième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 23 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus, en ce qu'elles supprimeraient la possibilité pour les associations de défense de l'environnement d'intenter une action en cessation environnementale contre des actes qui se produisent dans une commune où leur siège statutaire n'est pas établi.

B.6.2. Les dispositions attaquées n'ont toutefois apporté aucune modification à la loi du 12 janvier 1993. Les personnes morales qui remplissent les conditions prévues à l'article 2 de cette loi peuvent, sans restriction, intenter une action en cessation environnementale contre les actes qui se produisent dans toute commune située dans le territoire que leurs statuts ont défini.

Le deuxième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560 n'est pas fondé.

#### *Quant aux règles de procédure*

B.7.1. Dans la seconde branche du deuxième moyen de l'affaire n<sup>o</sup> 5568, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et, dans le cinquième moyen des affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 1, 2, 3 et 9 de la Convention d'Aarhus, en ce que les exigences de la notification préalable d'une mise en demeure, du délai d'attente de dix jours après cette notification et de la notification de l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation

compliqueraient par trop les possibilités des habitants d'agir en justice au nom de la commune ou de la province, alors que la commune ou la province qui agirait encore en justice après la mise en demeure ne doit pas notifier l'acte introductif d'instance à l'habitant. En outre, il pourrait être fait un usage abusif de la possibilité dont la commune ou la province dispose d'agir encore elle-même en justice, parce qu'il n'existe aucun contrôle du caractère sérieux et de la pertinence des moyens développés par l'autorité communale ou provinciale et parce que cette autorité, qui agit elle-même en justice, peut ensuite se désister de l'instance ou conclure une transaction.

B.7.2. Les moyens ne sont pas fondés en tant qu'ils concernent l'article 23 de la Constitution et les articles 1, 2, 3 et 9 de la Convention d'Aarhus. En effet, ces dispositions ne s'opposent pas, dans ce cadre, à des restrictions procédurales raisonnables.

B.7.3. L'obligation de notifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation est raisonnablement justifiée, étant donné que ces organes, même s'ils négligent d'agir eux-mêmes en justice, doivent disposer d'un aperçu de toutes les affaires qui touchent à l'intérêt de la commune ou de la province, en ce compris les procédures qui sont engagées au nom de la commune ou de la province, et des moyens qui y sont invoqués.

B.7.4. L'obligation de mettre le collège des bourgmestre et échevins ou la députation en demeure, excepté en cas d'urgence, et d'observer ensuite un délai d'attente de dix jours vise à donner l'opportunité au représentant normal de la commune ou de la province d'agir encore en justice.

En ce qu'elle permet au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation d'agir encore en justice dans le but de priver l'initiative des habitants de toute effectivité, par exemple en introduisant une action irrecevable, en négligeant de développer les moyens les plus pertinents ou en se désistant ensuite de l'instance ou en concluant une transaction défavorable aux intérêts de la commune ou de la province, cette obligation va cependant plus loin qu'il est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et mine l'objectif de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial.

B.7.5. Le nouvel article 194, alinéa 4, du Décret communal et le nouvel article 187, alinéa 4, du Décret provincial doivent toutefois être interprétés en ce sens que les habitants peuvent encore agir en justice si la commune ou la province, après la mise en demeure, n'introduisent 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 des bourgmestre et échevins ou par la députation est recevable et contient des moyens pertinents ou après avoir constaté que le collège des bourgmestre et échevins ou la députation ne se sont pas abusivement désisté de l'instance ou n'ont pas conclu une transaction préjudiciable.

Ainsi interprétées, les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7.6. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5568, en sa seconde branche, et le cinquième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5559 et 5560 ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 194 du Décret communal flamand du 15 juillet 2005, remplacé par le décret du 29 juin 2012, les mots « et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux et en une menace grave de dommages environnementaux, » et annule, dans l'article 187 du Décret provincial du 9 décembre 2005, remplacé par le décret du 29 juin 2012, les mots « et lorsque suite à cette inaction des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit, »;

- rejette les recours pour le surplus, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.7.5.

Ainsi prononcé 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, à l'audience publique du 23 janvier 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt