

Numéro du rôle : 6903
Arrêt n° 129/2019 du 10 octobre 2019

ARRÊT

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

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

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

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la commune d'Oud-Heverlee, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me W. Rasschaert, avocat au barreau de Termonde;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 24 avril 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 mai 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 15 mai 2019.

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 -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de dispositions réglant l'action en justice au nom de la commune, en particulier de la disposition qui abroge l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005. Cet article permettait aux habitants d'une commune d'ester en justice au nom de celle-ci. En effet, l'inaction du collègue échevinal ou du conseil communal peut mettre en péril l'intérêt général de la commune – en ce compris la santé de ses habitants, les finances communales, le principe d'égalité en matière fiscale et l'environnement.

Les parties requérantes invoquent trois moyens, qui sont tous pris d'une violation des articles 7bis, 10, 11, 13, 22, 23, 27, 159, 170, 171 et 172 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 1, 2, 3 et 9 de la Convention du 25 juin 1998 « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » (ci-après : la Convention d'Aarhus), avec l'article 11 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 », avec les articles 6, 8, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et, uniquement en ce qui concerne le deuxième moyen, avec l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, uniquement en ce qui concerne le troisième moyen, avec l'autorité de chose jugée des arrêts n^{os} 9/2014 et 60/2016 de la Cour.

A.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que les moyens sont partiellement irrecevables, au motif qu'ils n'exposent pas suffisamment en quoi la disposition attaquée violerait les règles invoquées. Il critique également le manque de clarté et de cohérence de la requête, de sorte qu'il n'est pas sûr d'avoir pu évaluer correctement, dans tous les cas, la portée des griefs formulés. Afin de garantir le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour et les droits de la défense, il y a lieu d'interpréter les griefs de la manière dont le Gouvernement flamand estime, de bonne foi, pouvoir les comprendre.

A.3. La commune d'Oud-Heverlee souhaite intervenir à la cause. Les parties requérantes contestent l'intérêt de la commune intervenante.

A.4. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir en substance que les habitants d'une commune sont discriminés par rapport aux habitants d'une province, en ce que le législateur décrétal a uniquement abrogé le droit dont dispose les habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci.

A.5. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand observe que le législateur décrétal a, depuis lors, également abrogé l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005, qui prévoyait pour les habitants d'une province le droit d'agir au nom de celle-ci, de sorte que la différence de traitement critiquée n'existe plus.

A.6. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes font valoir en substance que la disposition attaquée fait naître un obstacle procédural contraire à la Convention d'Aarhus, au droit de l'Union européenne et à l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, en ce qu'elle empêche le citoyen de poursuivre la protection de l'environnement. Cette disposition entraîne ainsi une réduction significative du degré de protection, qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général. Les parties requérantes ajoutent que la possibilité pour les habitants d'une commune d'ester en justice au nom de celle-ci était applicable non seulement en matière environnementale mais aussi dans toutes les autres matières, et ce, dans l'intérêt général.

Par ailleurs, les parties requérantes dénoncent une violation de la liberté d'association (dès lors que les habitants seront contraints de créer une association afin de garantir leur accès au juge), du principe d'égalité en matière fiscale (dès lors que les débiteurs de la commune échapperont plus facilement à leurs obligations), du droit à l'exécution d'une décision judiciaire (dès lors que les habitants ne peuvent désormais plus demander, au nom de la commune, l'exécution d'un ordre de cessation ou la perception d'astreintes encourues) et du principe général de l'État de droit (dès lors que la disposition attaquée ferait obstacle au contrôle juridictionnel). Enfin, les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.7. Tout d'abord, le Gouvernement flamand observe que la *ratio legis* de la disposition abrogée est dépassée. Il renvoie à ce sujet aux travaux préparatoires. Il soutient ensuite que l'application du droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci, notamment en combinaison avec l'action en cessation environnementale, est difficilement conciliable avec le fonctionnement normal de la démocratie locale. Il ne se justifierait pas qu'une décision de ne pas ester en justice, prise par un organe démocratique, puisse être contournée à l'initiative d'un habitant individuel. De nos jours, ces habitants disposent d'autres instruments juridiques pour préserver non seulement leurs droits subjectifs mais aussi un intérêt collectif. La nécessité de défendre cet intérêt collectif par l'intermédiaire d'une association ne restreint pas la liberté d'association de manière disproportionnée.

Selon le Gouvernement flamand, l'obligation de *standstill* qui résulte de l'article 23 de la Constitution ne peut être à ce point étendue que le législateur décrétal ne pourrait plus modifier des dispositions dépassées. L'abrogation du droit d'action des habitants d'une commune au nom de celle-ci ne saurait être considérée comme une réduction de la protection juridique offerte au citoyen et, en tout état de cause, la mesure en question est justifiée par les motifs d'intérêt général qui viennent d'être exposés. En outre, l'obligation de *standstill* n'est applicable qu'en matière environnementale, de sorte qu'une éventuelle annulation devrait se limiter à ce domaine.

Lorsqu'un habitant n'a pas d'intérêt personnel, il ne saurait y avoir de violation d'un droit fondamental d'accès au juge. À ce sujet également, le Gouvernement flamand renvoie aux travaux préparatoires. Ce droit n'est pas absolu et peut être soumis à des restrictions proportionnées. Enfin, la jurisprudence de la Cour et le droit de l'Union européenne ne font pas non plus obstacle à l'abrogation du droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci. Il n'est pas nécessaire de poser une question préjudicielle à ce sujet.

Pour le surplus, la disposition attaquée ne règle pas la situation fiscale des contribuables et, selon le Gouvernement flamand, les autres griefs formulés ne sont pas fondés non plus.

A.8. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir en substance que la disposition attaquée viole l'autorité de chose jugée des arrêts n^{os} 9/2014 et 60/2016. Par le premier arrêt cité, la Cour a annulé une limitation du droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci. L'abrogation intégrale de ce droit d'action est donc contraire à cet arrêt. Par le second arrêt cité, la Cour a déclaré constitutionnel, dans une interprétation déterminée, l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005.

A.9. Le Gouvernement flamand relève qu'il ne saurait y avoir de violation de l'autorité de chose jugée lorsqu'une mesure prise par le législateur décretaal diffère clairement de la mesure précédemment déclarée inconstitutionnelle par la Cour. Cette dernière n'a pas encore statué sur la nécessité de maintenir en l'état le droit des habitants d'une commune d'agir au nom de celle-ci.

A.10. Selon la partie intervenante, les parties requérantes se fondent sur la prémisse erronée selon laquelle la protection des habitants est significativement réduite par l'abrogation de leur droit d'action au nom de la commune. En conséquence, leur intérêt n'est pas établi et leurs moyens ne sont pas fondés. L'argumentation de la partie intervenante rejoint en grande partie la défense développée par le Gouvernement flamand.

- B -

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

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

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

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

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

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

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

« Si la députation ou le conseil provincial décident [lire : omettent] d'ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la province, pour autant qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.

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

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

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

B.3.1. L'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 trouve son origine dans l'article 271, § 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 du 9 décembre 2005, le législateur décentral flamand a autorisé les habitants d'une province à agir en justice au nom de celle-ci, il s'est référé au droit analogue qui existait déjà au niveau communal (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 473/1, p. 81).

B.3.2. La possibilité pour les habitants d'une commune d'ester en justice au nom de celle-ci a connu un regain d'intérêt à la suite de l'instauration de l'action en cessation environnementale par la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement ». L'article 1er de cette loi dispose :

« Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale ayant dans son objet social la protection de l'environnement, ayant défini dans ses statuts le territoire auquel s'étend son activité et remplissant les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1° à 4°, du Code judiciaire, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.

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

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

B.3.3. L'article 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 sa compétence (Cass., 14 février 2002, C.99.0032.N).

La commune ou la province est réputée avoir un intérêt à cet égard (Cass., 14 février 2002, précité; dans le même sens, Cass., 10 mars 2008, C.06.0173.N). En conséquence, la commune ou la province ne doit pas justifier d'un intérêt propre au sens de l'article 17 du Code judiciaire. Son droit d'action découle directement de la loi du 12 janvier 1993.

B.3.4. La lecture combinée des dispositions précitées fait apparaître qu'un habitant peut introduire une action en cessation au nom de la commune ou de la province lorsque les organes compétents s'abstiennent de le faire. Puisque cette action est introduite « au nom » de la commune ou de la province, l'habitant agit dans ce cas en tant que représentant de la commune ou de la province. Dès lors, cet habitant ne doit pas non plus justifier dans ce cas d'un intérêt au sens de l'article 17 du Code judiciaire.

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

B.4.2. Par ses arrêts n^{os} 70/2007 du 26 avril 2007 et 121/2007 du 19 septembre 2007, rendus sur questions préjudicielles, la Cour a dit pour droit que l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993, lu en combinaison avec l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque ces dispositions sont interprétées en ce sens qu'un habitant d'une commune peut intenter une action en cessation au nom de cette commune, même si l'acte contesté est conforme à une autorisation ou à un avis favorable de cette commune.

En effet, l'article 159 de la Constitution n'empêche pas une autorité administrative d'invoquer devant un juge l'illégalité d'une décision qu'elle a elle-même prise. On ne saurait en outre alléguer que la commune – et donc également l'habitant qui agit au nom de la commune – n'a aucun intérêt à semblable action, étant donné qu'une commune qui intente une action en cessation sur la base de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 en vue de protéger l'environnement ou de prévenir une menace grave pour l'environnement sur son territoire est réputée avoir un intérêt (Cass., 14 février 2002, précité; Cass., 10 mars 2008, précité). Ce cas de figure ne se présente pas lorsque les habitants d'une commune introduisent une action civile au nom de celle-ci, ou lorsqu'ils intentent une action publique au nom de celle-ci par le biais d'une constitution de partie civile, ou lorsqu'ils introduisent au nom de la commune un recours en annulation auprès d'une juridiction administrative ou un recours en annulation auprès de la Cour. Dans ces situations, ils doivent toujours démontrer l'intérêt de la commune au procès au sens de l'article 17 du Code judiciaire ou son intérêt à introduire un recours, ou ils doivent démontrer que la commune est victime d'une infraction.

B.4.3. Par son arrêt n° 29/2011 du 24 février 2011, rendu sur question préjudicielle, la Cour devait se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993, lu en combinaison avec l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005, dans l'interprétation selon laquelle la commune n'aurait pas la possibilité de se faire assister par un avocat de son choix dans une procédure qu'un habitant a introduite au nom de cette commune.

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

B.4.4. Par son arrêt n° 9/2014 du 23 janvier 2014, la Cour s'est prononcée sur un recours en annulation des dispositions qui limitaient le droit des habitants d'agir au nom de la commune ou de la province, comme le prévoient l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 et l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005, aux cas où un dommage est causé à l'environnement.

La Cour a conclu que la suppression, dans toutes les matières qui ne concernent pas l'environnement au sens strict, de la possibilité pour les habitants de défendre l'intérêt général de leur commune ou de leur province contre l'inaction infondée de leur administration ne pouvait être justifiée. Par conséquent, la Cour a annulé, dans l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005, les mots « et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux et en une menace grave de dommages environnementaux, » et, dans l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005, les mots « et lorsque suite à cette inaction des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit ».

B.4.5. Par son arrêt n° 60/2016 du 28 avril 2016, rendu sur question préjudicielle, la Cour a estimé que les droits de la défense des communes sont restreints de manière disproportionnée si la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, ne peut participer à l'instance concernant l'action en cessation introduite par un habitant sur la base de l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 et de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 que pour soutenir la demande de l'habitant. La Cour a toutefois conclu à une autre interprétation possible de ces dispositions, selon laquelle la commune, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, peut aussi exposer son propre point de vue dans l'instance précitée et, le cas échéant, contester cette demande.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.7.2. Dans les matières qui relèvent des compétences communales, il revient aux autorités communales de faire cesser ou de prévenir des actes illicites et, au besoin, d'agir en justice à cette fin. L'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 visait à permettre aux habitants d'une commune d'agir en justice au nom de la commune si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal s'en abstiennent à tort. En effet, l'intérêt général de la commune – en ce compris celui des finances communales – peut être mis en péril par l'inaction du collège des bourgmestre et échevins ou du conseil communal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.10.3. Ainsi qu'il a déjà été observé dans l'arrêt n° 60/2016, l'inaction de la commune n'est pas nécessairement une conséquence d'une négligence ou d'une mauvaise volonté par rapport à la défense de l'intérêt communal, mais peut traduire tout autant un choix mûrement réfléchi parce que la commune juge qu'aucune illégalité n'a été commise et qu'il n'y a donc pas lieu d'introduire une action en cessation.

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

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

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

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

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

Un habitant qui agit en justice sur la base de l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005 n'agit toutefois pas en son nom propre, mais uniquement au nom et en tant que représentant de la commune. L'action doit être fondée sur un droit de la commune et a pour but de défendre un intérêt collectif. Par conséquent, un habitant d'une commune ne peut agir en justice au nom de celle-ci que pour autant que la commune en question soit elle-même recevable à agir.

B.11.4. Le Gouvernement flamand renvoie, en particulier, à la possibilité pour les associations environnementales d'agir en justice en vue de sauvegarder un intérêt collectif.

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

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

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

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

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

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

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

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

La demande du Gouvernement flamand ne peut être accueillie.

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

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

Par ces motifs,

la Cour

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

- rejette le recours pour le surplus.

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

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen