

Rolnummers 5559, 5560, 5568, 5569 en 5570
Arrest nr. 9/2014 van 23 januari 2014

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 64 van het Vlaamse decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (vervanging van artikel 194) en/of artikel 59 van het Vlaamse decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (vervanging van artikel 187), ingesteld door Frieda Lauwers en anderen, door de vzw « Ademloos » en anderen, door Greet Bergmans en anderen, en door Marc Van Damme.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 21 januari 2013 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 22 januari 2013, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld respectievelijk van artikel 64 van het Vlaamse decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (vervanging van artikel 194), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 augustus 2012, en van artikel 59 van het Vlaamse decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (vervanging van artikel 187), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 augustus 2012, door Frieda Lauwers, wonende te 2180 Ekeren, Klein Hagelkruis 75, Eric Neyrinck, wonende te 8301 Knokke-Heist, Zeedijk-Albertstrand 478/71, Jan Stevens, wonende te 2950 Kapellen, Holleweg 91-101, Luc Melis, wonende te 2960 Brecht, Canadalaan 34, Hugo Bogaerts, wonende te 2900 Schoten, Wouwersdreef 38, Kristien Roelants, wonende te 2018 Antwerpen, Grote Beerstraat 67, Diederick Van Woensel, wonende te 2600 Berchem, Cogels Osylei 49, Denis Malcorps, wonende te 9130 Doel, Camermanstraat 11, Jan Creve, wonende te 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 111, Dieuwertje Dierick, wonende te 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 111, Peter Kuipers, wonende te 9130 Kieldrecht, Westzeestraat 5, Hans Versmissen, wonende te 9130 Doel, Zoetenberm 23, Annick Thibaut, wonende te 9130 Doel, Zoetenberm 23, Marina Apers, wonende te 9130 Doel, Scheldemolenstraat 61, Guido Van de Walle, wonende te 9130 Doel, Scheldemolenstraat 61, Maurice Vergauwen, wonende te 9130 Kieldrecht, Dorpsstraat 92, Jeroen Van Ranst, wonende te 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 116, Jolanka Decrick, wonende te 1671 Elingen, Zwartemolenstraat 9, Johan De Vriendt, wonende te 9190 Stekene, Kerkstraat 118, Paul Van Capellen, wonende te 1850 Grimbergen, Wolvertemsesteenweg 180, Reinout Buys, wonende te 3000 Leuven, Constantin Meunierstraat 62, Karel Sterckx, wonende te 3190 Boortmeerbeek, Grootveldweg 17, Kevin De Laet, wonende te 2060 Antwerpen, Muizenstraat 5/3, en de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », met zetel te 2900 Schoten, Karel Selsstraat 37.

b. Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 1 en 4 februari 2013 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 4 en 6 februari 2013, zijn beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 64 van het voormelde Vlaamse decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 ingesteld respectievelijk door de vzw « Ademloos », met zetel te 2050 Antwerpen, Esmoreitlaan 5, de vzw « Straatego », met zetel te 2018 Antwerpen, Ballaarstraat 6, Wilhelmus van Hees, wonende te 2050 Antwerpen, De Heemlaan 1, Linda Van den Bulck, wonende te 2140 Borgerhout, Weerstandlaan 77, Marc Leloup, wonende te 2140 Borgerhout, Weerstandlaan 77, Irène Cardinaels, wonende te 2000 Antwerpen, Leopold De Waelstraat 11, Gilbert Cant, wonende te 9120 Beveren (Haasdonk), Perstraat 88, Christine Bekaert, wonende te 2100 Deurne, Oudedonkiaan 178, Hubert Van Lier, wonende te 2050 Antwerpen, Gustaaf Wappersstraat 11, Guido Verbeke, wonende te 2070 Burcht, Dorpstraat 36/2, Peter Nyssen, wonende te 2050 Antwerpen, Paul Van Ostaijenlaan 41, Eva van Tulden, wonende te 2600 Berchem, Fruithoflaan 110/46, Bart Vyvey, wonende te 2180 Ekeren, Kannekenslaan 14, Karolien Van de Put, wonende te 2140 Borgerhout, Vrijgeleide 8, Philippe Vorsters, wonende te 2000 Antwerpen, Sint-Jacobsmarkt 10, Helena Peeters, wonende te 2100 Antwerpen, Eksterlaar 13, Marieke Van Coppennolle, wonende te 2550 Kontich, Vekenveld 11, Herman Van Roey, wonende te 2060 Antwerpen, Geullincxstraat 21, Lidy Schillemans, wonende te 2000 Antwerpen, Sint-Jacobsmarkt 10, Jessica Vorsters, wonende te 2000 Antwerpen, Sint-Jacobsmarkt 10, Abygail Vorsters, wonende te 2000 Antwerpen, Sint-Jacobsmarkt 10, Marcel Peeters, wonende te 2018 Antwerpen, Plantijn en

Moretuslei 115, en Frieda Philips, wonende te 2018 Antwerpen, Plantijn en Moretuslei 115, en door Greet Bergmans, wonende te 2070 Zwijndrecht, Fortlaan 17, en Steven Vervaet en Leen De Wilde, beiden wonende te 2070 Zwijndrecht, Lindenstraat 20.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 februari 2013, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 64 van het voormelde Vlaamse decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 ingesteld door Marc Van Damme, wonende te 3221 Holsbeek (Nieuwrode), Bessembindersstraat 12.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5559, 5560, 5568, 5569 en 5570 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven, in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570;
- het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren, in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570;
- de Vlaamse Regering, in de zaken nrs. 5559 en 5560 en in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5559 en 5560; een aanvullende memorie van antwoord, ingediend door deze partijen, is bij beschikking van het Hof van 8 mei 2013 onontvankelijk verklaard en uit de debatten geweerd;
- de verzoekende partijen in de zaak nr. 5568;
- de verzoekende partijen in de zaak nr. 5569;
- de verzoekende partij in de zaak nr. 5570.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven, in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570;
- het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren, in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570;
- de Vlaamse Regering, in de zaken nrs. 5559 en 5560 en in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570.

Op de openbare terechtzitting van 29 oktober 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5559 en 5560;

. Mr. J. Toury, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. S. Verbist, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 5568;

. Greet Bergmans en Steven Vervaet, verzoekende partijen in de zaak nr. 5569, in eigen persoon;

. Marc Van Damme, verzoekende partij in de zaak nr. 5570, in eigen persoon;

. Mr. L. Peeters *loco* Mr. B. Beelen, advocaten bij de balie te Leuven, voor de stad Leuven;

. Mr. G. De Bock, advocaat bij de balie te Dendermonde, voor de gemeente Beveren;

. Mr. E. Maes *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en F. Daoût verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Wat het eerste middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 betreft

A.1.1. In het eerste middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 39, 77, 125, 128, 129, 134, 160 en 161 van de Grondwet en van de artikelen 4, 5, 6, § 1, 7 en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsmede een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 77, 160 en 161 van de Grondwet.

De Vlaamse decreetgever zou de voormelde bevoegdheidsverdelende regels hebben geschonden, doordat hij met de bestreden bepalingen procesrechtelijke regels voor de gewone en administratieve rechtscolleges zou hebben aangenomen, terwijl het aannemen van dergelijke regels tot de bevoegdheid van de federale wetgever zou behoren. De verzoekende partijen wijzen erop dat de Vlaamse decreetgever zowel het instellen van een vordering namens de gemeente als het afhandelen ervan, zou hebben geregeld. Zij verwijzen naar de zekerheidsstelling om de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling wegens tergend en roekeloos geding, naar de voorafgaande kennisgeving en de wachttermijn van tien dagen, en naar de

onbevoegdheid van de gemeente om een dading aan te gaan of afstand van geding te doen. Meer algemeen zou de doelstelling van de bestreden bepalingen, te weten het onmogelijk maken van een *actio popularis*, tot de federale bevoegdheden behoren.

Bijgevolg zouden de verzoekende partijen tevens op discriminerende wijze zijn beroofd van de waarborg vervat in de artikelen 77, 160 en 161 van de Grondwet, namelijk dat de federale wetgever het procesrecht bepaalt. Daarnaast zou in dit opzicht sprake zijn van een discriminatie tussen inwoners van het Nederlandse taalgebied en inwoners van de andere taalgebieden, aangezien de Waalse decreetgever en de ordonnantiegever geen inbreuk hebben gemaakt op de federale bevoegdheid inzake procesrecht.

A.1.2. Volgens de verzoekende partijen kan de bestreden bevoegdheidsoverschrijding niet worden verantwoord door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden. De noodzaak om in te grijpen in de federale bevoegdheden zou niet blijken en bovendien zou niet zijn aangetoond dat de materie in kwestie zich leent tot een gedifferentieerde regeling.

Bovendien zou niet kunnen worden volgehouden dat de weerslag van de betrokken bepalingen op de aan de federale overheid voorbehouden materie slechts marginaal zou zijn, nu de Vlaamse Regering zelf toegeeft dat de bestreden bepalingen beoogden een omvangrijk en niet te overzien contentieux in te dammen.

A.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de Vlaamse decreetgever bevoegd was om de bestreden bepalingen aan te nemen, aangezien de gewesten krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd zijn om de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen.

Zij wijst erop dat krachtens een vaste rechtspraak van het Hof een bevoegdheid moet worden geacht in haar geheel te zijn overgedragen, tenzij de Grondwetgever of de bijzondere wetgever daar anders over hebben beschikt.

Bovendien zou niet het doel, maar de inhoud van een maatregel determinerend zijn om uit te maken over welke aangelegenheid het gaat en bijgevolg welke wetgever bevoegd is.

Volgens de Vlaamse Regering is er inzake de wijze waarop gemeenten en provincies in rechte kunnen optreden, geen enkele bevoegdheid voorbehouden aan de federale wetgever, zodat de gewesten te dezen volledig bevoegd zouden zijn om de uitoefening van dat recht aan enkele vormvereisten te onderwerpen en om de naleving van die vormvereisten op straffe van nietigheid voor te schrijven. Een dergelijke regeling zou geenszins neerkomen op het regelen van de procedure voor de gewone en administratieve rechtscolleges, maar slechts op het bestraffen van de niet-naleving van een decretale bepaling.

A.2.2. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepalingen voldoen aan de voorwaarden om toepassing te maken van de impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het zou noodzakelijk zijn geweest om op beperkte wijze te raken aan de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de procedure voor de gewone en administratieve rechtscolleges, aangezien het beperken van de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de inwoner beoogde de gemeente *c.q.* de provincie in kennis te stellen van het voornemen van de inwoner om namens de gemeente of provincie in rechte op te treden. Tevens zou het de bedoeling zijn om misbruik van artikel 194 van het Gemeentedecreet en van artikel 187 van het Provinciedecreet, in samenhang gelezen met de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu (hierna : Milieustakingswet), onmogelijk te maken, aangezien de combinatie van die procedures als gevolg zou hebben dat projecten die door de gemeente en de provincie worden gesteund, worden aangevochten door de gemeente en de provincie, zoals vertegenwoordigd door een milieuvereniging, en waarbij de gemeente en de provincie bovendien procedureel worden uitgeschakeld.

Die bevoegdheidsoverschrijding zou slechts een marginale weerslag op de federale bevoegdheden inzake procesrecht hebben, aangezien zij is beperkt tot de vorderingen die krachtens artikel 194 van het Gemeentedecreet of krachtens artikel 187 van het Provinciedecreet zijn ingesteld. In dit opzicht wijst de Vlaamse Regering erop dat het niet de op te lossen problematiek, maar de oplossing is waarvan de weerslag op de betreden materie marginaal dient te zijn.

Die materie zou overigens voor differentiatie vatbaar zijn, zoals het Grondwettelijk Hof reeds zou hebben erkend, onder meer in zijn arresten nrs. 19/2001 en 91/2010.

A.2.3. Wat de aangevoerde discriminatie betreft, merkt de Vlaamse Regering allereerst op dat een verschil in behandeling in aangelegenheden waar de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, niet op zich strijdig kan worden geacht met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, aangezien anders de autonomie van de deelstaten geen betekenis zou hebben.

Overigens zouden artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet geen essentiële regel van procesrecht bevatten, hetgeen zou blijken uit het feit dat een dergelijke regeling niet bestaat op federaal niveau, noch op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten.

Wat het tweede middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 betreft

A.3. In het tweede middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3, lid 9, van het Verdrag van Aarhus.

De Vlaamse decreetgever zou het recht van rechtspersonen om namens hun gemeente op te treden ten onrechte hebben beperkt tot rechtspersonen die hun zetel hebben in de gemeente waarin de gewraakte handeling zich voordoet. Bijgevolg zou elke milieuvereniging slechts in één gemeente toepassing kunnen maken van artikel 194 van het Gemeentedecreet en zou elke milieuvereniging slechts in één provincie toepassing kunnen maken van artikel 187 van het Provinciedecreet. Aldus zouden de bestreden bepalingen milieuverenigingen in strijd met de vrijheid van vereniging dwingen om zich op te splitsen in evenveel subverenigingen als er onderscheiden gemeentelijke of provinciale grondgebieden worden vermeld in hun statuten.

Die verplichting zou tevens in strijd zijn met de artikelen 3, lid 9, en 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, krachtens welke milieuverenigingen het recht zouden hebben om in rechte op te treden op het gehele grondgebied bepaald in hun statuten en krachtens welke zij een recht op toegang tot de rechter zouden hebben dat zonder discriminatie op grond van de plaats van hun statutaire zetel zou moeten worden gewaarborgd.

A.4.1. De Vlaamse Regering betoogt dat de bestreden bepalingen geenszins het toepassingsgebied *ratione loci* van de Milieustakingswet wijzigen. Zij zouden immers geen zetelvereiste invoeren, aangezien ook in de oude versie van artikel 194 van het Gemeentedecreet en van artikel 187 van het Provinciedecreet was bepaald dat de rechtspersoon die namens de gemeente of de provincie wil optreden, zijn zetel moet hebben in de gemeente of de provincie waar de handeling zich voordoet. Bijgevolg zou er geen sprake kunnen zijn van een *standstill*-bepaling.

Volgens de Vlaamse Regering is het evident te vereisen dat degene die een vordering instelt namens de gemeente of de provincie, een band heeft met die gemeente of provincie.

Bovendien zouden de milieuverenigingen nog steeds uit eigen naam een milieustaking kunnen vorderen. Die mogelijkheid, die niet beperkt is tot de gemeente of de provincie waarin de vereniging haar zetel heeft, zou door de bestreden bepalingen niet worden aangetast.

A.4.2. De Vlaamse Regering betoogt dat de bestreden bepalingen evenmin het toepassingsgebied *ratione materiae* van de Milieustakingswet wijzigen. Artikel 1 van de Milieustakingswet zou immers ongewijzigd elke kennelijke inbreuk of ernstige dreiging voor een inbreuk op één of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu viseren. De bestreden bepaling doet niets anders dan bepalen in welke gevallen en onder welke modaliteiten inwoners namens de gemeente of de provincie in rechte kunnen treden.

Wat het derde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 betreft

A.5.1. In het derde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 7bis en 159 van de Grondwet en met de artikelen 1, 2, 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus. Zij verwijten de Vlaamse decreetgever vier verschillen in behandeling.

A.5.2.1. Het eerste verschil in behandeling heeft betrekking op de aard van de schade : het stilzitten van de gemeente of de provincie zou slechts aanleiding kunnen geven tot een vordering namens de gemeente of de provincie in zoverre het schade aan het leefmilieu als gevolg heeft, maar niet indien het een ander gevolg heeft.

De doelstelling om het optreden in rechte namens de gemeente of de provincie in te perken, zou ongeoorloofd zijn, aangezien het onttrekken van dossiers aan de rechterlijke macht haaks zou staan op de grondwettelijke opdracht van de rechtscolleges.

Aangezien de overheid de hoeder van de wet is, is zij verplicht om in rechte op te treden indien de gemeentelijke of provinciale belangen in het gedrang komen. De gevallen waarin de inwoners namens de gemeente of de provincie in rechte optreden, zouden gevallen zijn waarin de gemeente of de provincie dit zelf had moeten doen.

Bovendien zou een eventueel misbruik van de combinatie van de Milieustakingswet met de mogelijkheid om in rechte op te treden namens de gemeente of de provincie niet kunnen verantwoorden dat van de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden geen gebruik meer zou kunnen worden gemaakt door een inwoner, wiens actie mogelijkwijze zelfs de economische of andere belangen van de gemeente of de provincie dient. Als typevoorbeeld verwijzen de verzoekende partijen naar het dagvaarden van een schuldenaar van de gemeente of de provincie.

Tot slot wijzen de verzoekende partijen erop dat misbruik van het recht om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden wordt bestraft doordat de betrokken inwoner de kosten van het geding moet dragen en moet instaan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken. Dit zou op zich volstaan om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

A.5.2.2. De Vlaamse Regering betoogt dat de beperking om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, is ingegeven door het feit dat de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, werd misbruikt om projecten die door de gemeente of de provincie werden gesteund, aan te vechten en daarbij de gemeente en de provincie procedureel uit te schakelen, aangezien zij na de wijziging in de rechtspraak van de Raad van State in 2011 niet eens kunnen vragen dat de vordering van de inwoner onontvankelijk of ongegrond zou worden verklaard. Bovendien zou de combinatie van die procedure met de Milieustakingswet *de facto* een *actio popularis* mogelijk hebben gemaakt, aangezien de gemeente of de provincie, zoals vertegenwoordigd door een milieuvereniging, geen belang hoeft aan te tonen.

Het gehanteerde criterium zou objectief en pertinent zijn, aangezien het precies in de materie ruimtelijke ordening was dat het misbruik zich voordeed. Bovendien zou de maatregel evenredig zijn met het nagestreefde doel.

A.5.3.1. Het tweede verschil in behandeling heeft betrekking op de definitie van het begrip « leefmilieu » : schade aan het leefmilieu *sensu stricto* zou wel in aanmerking komen voor een optreden namens de gemeente of de provincie, terwijl schade aan andere aspecten van het leefmilieu *sensu lato*, met name de ruimtelijke ordening, niet meer in aanmerking komt.

De verzoekende partijen beklemtonen dat het grondwettelijke begrip « bescherming van een gezond leefmilieu » niet alleen de natuurbescherming betreft, maar ook onder meer de bestrijding van de vervuiling van het water, de lucht en de bodem, een goede ordening van de ruimte, landbouw en veeteelt en het aanmoedigen van milieuvriendelijke technieken in industrie en verkeer. Ook het begrip « leefmilieu » in de Milieustakingswet zou een ruime draagwijdte hebben, die, onder meer op grond van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de ruimtelijke ordening zou omvatten.

Doordat de combinatie van het optreden in rechte namens de gemeente of de provincie met de milieustakingsvordering niet meer mogelijk is buiten de schade aan het leefmilieu *sensu stricto*, zou de Vlaamse decreetgever impliciet ook de Milieustakingswet zelf hebben gewijzigd.

De beperking van de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden tot het leefmilieu *sensu stricto* zou niet te verantwoorden zijn in het licht van het Verdrag van Aarhus, dat van een ruime definitie van het begrip leefmilieu zou uitgaan. Dat dat Verdrag betrekking zou hebben op de stedenbouw, zou onder meer blijken uit de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december

2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, die werd aangenomen met uitdrukkelijke verwijzing naar het Verdrag van Aarhus. Krachtens dat Verdrag zouden alle leden van het publiek nochtans toegang tot de rechter hebben om het handelen en nalaten van privépersonen of overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van het nationale recht betreffende het milieu.

De verzoekende partijen beklemtonen dat zowel de wetgeving inzake ruimtelijke ordening als de wetgeving inzake milieuzaken *sensu stricto* worden gehandhaafd met strafbepalingen. Daarnaast vermelden zij dat het Grondwettelijk Hof eraan heeft herinnerd dat de essentie van de bevoegdheden van de rechtbanken erin bestaat onwettige handelingen te voorkomen of te doen ophouden. De doelstelling van de Milieustakingswet zou er precies in bestaan te voorkomen dat de overtreder iedereen voor voldongen feiten kan stellen met medeplichtigheid van de gemeentelijke of de provinciale overheid, die vaak bewust nalaat om op te treden.

A.5.3.2. De Vlaamse Regering betoogt dat artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet de bevoegdheid van de gewesten om te bepalen op welke wijze de gemeenten en de provincies in rechte kunnen optreden, niet beperkt. De belanghebbende burger kan immers onverkort uit eigen naam een rechtsmiddel instellen. In ondergeschikte orde wijst de Vlaamse Regering erop dat het bestaande niveau van bescherming bijgevolg niet in aanzienlijke mate wordt afgebouwd.

De Vlaamse Regering betoogt daarnaast dat uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus slechts een recht op toegang tot de rechter voortvloeit voor de leden van het publiek die voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria. Die bepaling zou bijgevolg de criteria die de bestreden bepaling toevoegt, toelaten. In geen geval zou het Verdrag van Aarhus overigens bepalen dat inwoners van een gemeente namens die gemeente in rechte zouden mogen optreden.

A.5.3.3. De verzoekende partijen antwoorden dat het in het objectief contentieux niet relevant is of er al dan niet rechten zijn toegekend aan de partijen, omdat de wettigheid van een norm wordt beoordeeld. De verzoekende partijen bestrijden precies dat één van de procedures van het objectief contentieux thans wordt beperkt tot het leefmilieu *sensu stricto*.

Daarnaast beklemtonen de verzoekende partijen dat de gemeenten verplicht zijn om elke onwettige situatie te (laten) beëindigen. Bijgevolg zou het evident zijn dat, indien de gemeente dit nalaat, de inwoners het betwiste vorderingsrecht kunnen aanwenden.

Wat het Verdrag van Aarhus betreft, beklemtonen de verzoekende partijen dat artikel 9, lid 2, van dat Verdrag van toepassing is op de leden van het betrokken publiek, terwijl artikel 9, lid 3, van hetzelfde Verdrag van toepassing is op de leden van het publiek. Het betrokken publiek moet krachtens artikel 2, punt 5, van dat Verdrag worden gedefinieerd als het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt, van, of belanghebbende is bij milieubesluitvorming; bovendien stipuleert die bepaling dat milieubeschermings-ngo's ambtshalve worden geacht belanghebbend te zijn. Hoewel de bevoegde nationale overheid criteria kan aannemen waaraan het publiek moet voldoen om toegang te hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures, zou artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus een dubbele resultaatsverbintenis inhouden: enerzijds, zou die procedure aanvullend moeten zijn ten opzichte van de procedure bedoeld in artikel 9, lid 2, van hetzelfde Verdrag en, anderzijds, zou het publiek toegang moeten hebben tot die procedure zonder te doen blijken van een belang of een recht. De bestreden bepaling zou evenwel als gevolg hebben dat er in bepaalde omstandigheden geen enkele aanvullende toegang bestaat.

Ook beklemtonen de verzoekende partijen dat de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, ook bestond buiten het domein van het leefmilieu *sensu stricto* en de stedenbouw. Zo kon zij onder meer worden aangewend om discussies over het gebruik van openbare wegen te beslechten, om mistoestanden bij openbare werken aan te klagen, en om zich burgerlijke partij te stellen bij de strafvervolging van gemeentelijke mandatarissen. De wil om de combinatie, door milieuverenigingen, van de milieustakingsvordering en het in rechte optreden namens de gemeente te beperken inzake stedenbouw, zou niet kunnen verantwoorden waarom in die andere materies de mogelijkheid van particuliere inwoners om namens de gemeente in rechte op te treden, moest worden beperkt.

A.5.4.1. Het derde verschil in behandeling heeft betrekking op het causaal verband tussen het stilzitten van de gemeente en de schade aan het leefmilieu: alleen indien de schade aan het leefmilieu ontstaat door het stilzitten van de gemeente, zouden inwoners in rechte kunnen optreden namens de gemeente, maar niet indien de schade niet het gevolg is van het stilzitten van de gemeente.

De verzoekende partijen betogen dat in de meeste gevallen waarin de gemeente nalaat in rechte op te treden, de schade ook bestaat zonder het stilzitten van de gemeente. Bijgevolg zou zelfs voor schade aan het leefmilieu *sensu stricto* de mogelijkheid om in rechte op te treden namens de gemeente voortaan vaak uitgesloten zijn, aangezien de schade vaak niet te wijten is aan de gemeente, maar aan de overtreder. Vanuit het oogpunt van de handhaving van het leefmilieu zou dat verschil in behandeling echter onverantwoord zijn. De doelstelling van die procedurele mogelijkheid zou immers worden uitgehold indien zij niet zou kunnen worden aangewend wanneer het stilzitten van de overheid niet de oorzaak van de schade is.

A.5.4.2. De Vlaamse Regering betoogt dat het derde verschil in behandeling feitelijke grondslag mist, aangezien de woorden « gevolg van dit stilzitten » geen inperking van het toepassingsgebied van de bestreden bepaling zouden inhouden. Het zou steeds gaan om schade die door een derde aan het leefmilieu wordt toegebracht en die vervolgens, door het procedurele stilzitten van de gemeente, wordt bestendigd.

A.5.5.1. Het vierde verschil in behandeling heeft betrekking op het afbouwen van de rechtsbescherming : terwijl voor een optreden namens de gemeente en de provincie vroeger geen beperking tot schade aan het leefmilieu *sensu stricto* gold en terwijl die vordering niet aan een aantal op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorschriften was onderworpen, zou dit onder de gewijzigde regeling wel het geval zijn.

Die vermindering van de rechtsbescherming zou in strijd zijn met de *standstill*-verplichting in artikel 23 van de Grondwet, aangezien in de parlementaire voorbereiding geen reden van dwingend belang zou terug te vinden zijn om die vermindering te rechtvaardigen. De wil om stedenbouwdossiers waarin de gemeente nalaat om op te treden, te onttrekken aan het rechterlijk toezicht, zou immers haaks staan op de grondwettelijke opdracht van de rechtscolleges.

Die afbouw van de rechtsbescherming zou eveneens in strijd zijn met de *standstill*-verplichting in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Krachtens die bepaling zouden alle leden van het publiek in de mogelijkheid moeten worden gesteld om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten indien dat handelen of nalaten strijdig is met de bepalingen van nationaal recht inzake leefmilieu.

A.5.5.2. De Vlaamse Regering betoogt dat het middel onontvankelijk is in zoverre een verschil in behandeling tussen het verleden en het heden wordt aangevoerd. Elke wetswijziging zou immers onmogelijk worden indien het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou verbieden dat een nieuwe regeling afwijkt van de vorige regeling.

In ondergeschikte orde betoogt de Vlaamse Regering dat artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus geen *standstill*-verplichting inhoudt. Overigens zouden artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet niet hebben voorzien in een procedure in de zin van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, aangezien die bepalingen geen betrekking hebben op rechtsingang voor de burger, maar op rechtsingang voor de gemeente en de provincie. Tot slot zou artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus de verdragspartijen toelaten het recht op toegang tot de rechter te regelen in overeenstemming met de eisen van nationaal recht. De rechtsingang zou alsnog zeer ruim zijn, althans indien de inwoners van de gemeente of de betrokken rechtspersonen uit eigen naam zouden optreden.

Wat het vierde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 betreft

A.6. In het vierde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, doordat, in zoverre het toepassingsgebied *ratione materiae* van de Milieustakingswet niet werd gewijzigd, de term « leefmilieu » een verschillende betekenis heeft in, enerzijds, de Milieustakingswet en, anderzijds, artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet.

Zij wijzen erop dat de gemeente of de provincie als administratieve overheden wel verplicht zijn om in voorkomend geval een beroep te doen op de Milieustakingswet, maar dat de inwoners of rechtspersonen het in geval van hun stilzitten maar in hun plaats kunnen doen voor een gedeelte van de inbreuken die onder de Milieustakingswet vallen, namelijk de inbreuken met betrekking tot het leefmilieu *sensu stricto*, met uitsluiting van de stedenbouw.

A.7. Volgens de Vlaamse Regering is het vierde middel niet meer dan een herhaling van het derde middel. Bijgevolg verwijst zij naar de verantwoording die zij in antwoord op dat middel heeft gegeven.

Wat het vijfde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 betreft

A.8. In het vijfde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, doordat de procedurele vormvereisten die met de bestreden bepaling zijn ingevoerd, de rechtsbescherming zouden afbouwen. Zij verwijzen naar de vereiste om de gedinginleidende akte te betekenen aan de overheid, alsook naar de vereiste om voorafgaandelijk het schepencollege of de deputatie in gebreke te stellen en een wachttermijn van tien dagen in acht te nemen.

De verzoekende partijen merken op dat noch in de tekst van artikel 194 van het Gemeentedecreet of van artikel 187 van het Provinciedecreet, noch in de parlementaire voorbereiding werd aangegeven wat de termen « betekening », « ingebrekestelling » en « gedinginleidende akte » precies betekenen. Zij merken tevens op dat de gemeente of de provincie die na de ingebrekestelling alsnog zou beslissen in rechte te treden, niet verplicht is de betrokken inwoner hierover in te lichten. Bijgevolg zou de betrokken inwoner voorzichtigheidshalve hoe dan ook een analoge akte moeten inleiden, terwijl de daaraan verbonden kosten overbodig zijn.

Daarnaast merken de verzoekende partijen op dat er geen enkele waarborg bestaat dat de gemeente of de provincie die alsnog zelf in rechte optreden, dit op ontvankelijke wijze doen, noch dat zij kansrijke middelen ontwikkelen. De betrokken inwoner zou hierop geen controle kunnen uitoefenen. Tevens kan de gemeente of de provincie die wel zelf in rechte treedt, zonder controle van de betrokken inwoner een nadelige dading aangaan of afstand van geding doen. Het risico op dergelijke gedragingen zou niet onbestaande zijn, gelet op de achterliggende beweegredenen van het stilzitten van de gemeentelijke of provinciale overheid, die vaak op dezelfde golfvlengte zal zitten als de overtreder.

Minstens had de Vlaamse decreetgever volgens de verzoekende partijen moeten bepalen dat de vordering ingeleid door de betrokken inwoner namens de gemeente of de provincie, in geval van overlapping met een alsnog door de gemeente of de provincie ingeleide vordering, pas onontvankelijk mag worden verklaard nadat de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de alsnog door de gemeente of de provincie ingeleide vordering zijn onderzocht. Eveneens had hij volgens hen moeten bepalen dat de gemeente of de provincie slechts een dading kan aangaan of afstand van geding kan doen met instemming van degene die haar in gebreke heeft gesteld.

A.9. De Vlaamse Regering betoogt dat de in het middel aangevoerde toetsingsnormen onmogelijk kunnen worden geschonden door de loutere omstandigheid dat een bepaling onduidelijk zou zijn. Bovendien zou het middel onontvankelijk zijn doordat de verzoekende partijen zouden nalaten aan te geven welke categorieën van personen onderscheiden zouden worden behandeld.

In ondergeschikte orde betoogt de Vlaamse Regering dat de vereiste dat de gemeente of de provincie eerst in kennis wordt gesteld van het voornemen om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, redelijkerwijze kan worden verantwoord doordat niet de inwoner, maar het college van burgemeester en schepenen respectievelijk de deputatie de geëigende organen zijn om de gemeente respectievelijk de provincie te vertegenwoordigen.

Wat het eerste middel in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570 betreft

A.10.1. In het eerste middel in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, doordat de bestreden bepalingen de mogelijkheid voor inwoners om juridische procedures te voeren in plaats van de stilzittende gemeenten of provincies, drastisch zouden bemoeilijken of beperken. De bestreden bepaling zou een onderscheid maken tussen, enerzijds, inwoners die wensen te ageren tegen het feit dat door het stilzitten van hun lokale overheid aan het leefmilieu schade wordt toegebracht of een ernstige dreiging op schade aan het leefmilieu ontstaat, en, anderzijds, inwoners die wensen te ageren tegen het stilzitten van hun lokale overheid in geval van andere schadeverwekkende gedragingen, onrechtmatigheden en onwettigheden.

Wat die laatste categorie betreft, verwijzen zij bij wijze van voorbeeld naar een burgerlijkepartijstelling van de gemeente tegen een frauderende ambtenaar, een vordering tot schadevergoeding tegen een schuldenaar van de gemeente die niet wordt uitgeoefend, een regresvordering tegen de bestuurders die ten nadele van de gemeentekas dwangsommen hebben laten oplopen door een rechterlijk bevel niet uit te voeren, een gebrek aan optreden tegen financiële instellingen wegens oplichting en marktmanipulatie, een gebrek aan optreden tegen

een hinderlijk gebruik van het openbaar domein of een gebruik ervan in strijd met de concessievoorwaarden, een gebrek aan optreden tegen nutsmaatschappijen of tegen intercommunales voor huisvuilophaling die in gebreke blijven, of een gebrek aan optreden inzake ruimtelijke ordening. Wat dat laatste betreft, verwijzen zij naar een bouwwerk dat wederrechtelijk wordt opgericht, een herstelvordering met betrekking tot een ingrijpende stedenbouwkundige inbreuk die dreigt te verjaren, en de onvergunde functiewijziging van een bestaande constructie.

Beide categorieën van personen zouden voldoende vergelijkbaar zijn, aangezien zij allebei een schadeverwekkende handeling in hun gemeente of provincie vaststellen, waartegen de lokale overheden niet optreden. In beide gevallen zou het gemeentelijk of provinciaal belang in het geding zijn.

A.10.2. De bestreden bepalingen zouden zijn ingegeven door de wil om een eind te maken aan een onbedoeld wapen tegen de lokale besturen, meer bepaald het onderuit halen van door het lokale bestuur gesteunde bouwprojecten door aan een juridische procedure namens de gemeente of de provincie een inhoud te geven waarover dat lokale bestuur geen controle heeft. Die doelstelling zou feitelijke grondslag missen, aangezien de inwoner die namens het lokale bestuur in rechte treedt, de plicht zou hebben om het algemeen (gemeentelijk of provinciaal) belang te verdedigen en de rechtscolleges zouden een procedure gebaseerd op het substitutierecht afwijzen indien zij door private belangen is ingegeven. Aangezien de doelstelling feitelijke grondslag zou missen, zou zij per definitie ongeoorloofd zijn. De doelstelling zou des te meer ongeoorloofd zijn, doordat zij tegen de essentie van de rechtsstaat zou ingaan. Men zou moeten vertrouwen op het oordeel van de rechter, die de vordering zal afwijzen indien zij ongegrond is; het substitutierecht zou dus slechts een wapen kunnen zijn in de mate waarin de gemeentelijke of provinciale overheid tekortschiet in het uitoefenen van haar taken.

Ook de andere doelstellingen die in de parlementaire voorbereiding werden vermeld, zouden feitelijke grondslag missen. De bewering dat het substitutierecht achterhaald zou zijn omdat de gemeenteraden thans representatief zijn samengesteld, zou haaks staan op de overname, bevestiging en aanvulling van het substitutierecht in het Gemeentedecreet en in het Provinciedecreet en op de latere wijzigingen daarvan. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 14 maart 2008 zou overigens blijken dat de Vlaamse decreetgever het substitutierecht op dat ogenblik nog steeds zag als bescherming tegen belangenvermenging binnen de gemeentelijke overheid (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1548-1, p. 2). De bewering dat het substitutierecht achterhaald is, zou overigens contradictorisch zijn met de vaststelling dat er te vaak gebruik van wordt gemaakt.

De bewering dat de inwoners over vele andere middelen zouden beschikken, zou onjuist zijn, aangezien de burger voor het overige slechts in rechte kan optreden indien zijn persoonlijke subjectieve rechten in het gedrang komen of indien hij een rechtstreeks, actueel en persoonlijk belang heeft. Zo zouden de inwoners naast het substitutierecht over geen enkel rechtsmiddel beschikken indien de gemeentelijke of provinciale financiën, de mobiliteit of de dienstverlening in het gedrang komen.

Ook het argument dat het substitutierecht de gemeente of de provincie zou benadelen aangezien zij niet kan participeren aan of tussenkomen in een procedure die namens haar wordt gevoerd door een inwoner, zou niet opgaan, nu het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 29/2011 heeft geoordeeld dat die omstandigheid het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schendt, nu het college van burgemeester en schepenen het recht heeft om zelf een raadsman aan te stellen. Het feit dat de gemeente of de provincie de vrije beschikking verliest over de rechten die het voorwerp van het geschil uitmaken, zou overigens de logische consequentie zijn van haar eigen nalaten.

Het feit dat de burgers steeds meer een beroep doen op het substitutierecht, zou tot slot veeleer aantonen dat die procedure inderdaad nuttig is, dan dat zij zou moeten worden afgeschaft of ingeperkt.

Overigens zou de Vlaamse decreetgever, die in 2008 nog stelde dat de verplichting tot zekerheidsstelling als gevolg heeft dat weinig inwoners het substitutierecht gebruiken, geen cijfers geven die toelaten te begrijpen waarom hij in 2012 plots van oordeel is dat hetzelfde substitutierecht een veelvuldig en oneigenlijk gebruikt wapen tegen de gemeente zou zijn. Evenmin zou de Vlaamse decreetgever hebben aangegeven waarin, buiten het domein van de ruimtelijke ordening, het misbruik van het substitutierecht dan wel zou bestaan.

A.10.3. Het criterium van onderscheid bestaat volgens de verzoekende partijen in het al dan niet bestaan van schade aan het leefmilieu of een ernstige dreiging op schade aan het leefmilieu. Zij geven toe dat het om een objectief criterium gaat, maar betwisten de pertinentie ervan om de door de Vlaamse decreetgever nagestreefde

doelstelling te bereiken. De beperking van de vordering in kwestie tot het leefmilieu zou niet in verband staan met de doelstelling om het misbruik ervan uit te sluiten : enerzijds, zou het substitutierecht eveneens kunnen worden misbruikt binnen het kader van het leefmilieu, en, anderzijds, kan het misbruik, als dat al zou bestaan, in het kader van de stedenbouw, er niet toe leiden dat het substitutierecht ook wordt afgeschaft in materies die niets met leefmilieu en stedenbouw te maken hebben. Ook op het vlak van de schade zou het onderscheid tussen milieuschade en andere schade niet te verantwoorden zijn, aangezien milieuschade niet per definitie dringender en ernstiger is dan andere vormen van schade aan de gemeentelijke of provinciale belangen.

Overigens zou het onderscheid des te bevreemdender zijn nu de gemeente of de provincie, wanneer zij buiten het kader van de Milieustakingswet in rechte wil optreden, steeds een belang in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek zou dienen aan te tonen. De drempel om van het substitutierecht gebruik te maken, zou buiten het domein van het leefmilieu dus hoger liggen dan binnen dat domein.

Bovendien zou, gelet op een grondwetsconforme interpretatie van het begrip « leefmilieu », die ook de sfeer van de ruimtelijke ordening omvat, de bestreden bepaling niet eens de nagestreefde doelstelling bereiken, aangezien het substitutierecht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw onverkort kan worden toegepast.

Tot slot zou niet kunnen worden verantwoord dat de Vlaamse decreetgever, die in de parlementaire voorbereiding vooral het gecombineerde gebruik van de milieustakingsvordering en het substitutierecht als problematisch beschouwt, het substitutierecht precies beperkt tot de sfeer van het leefmilieu, maar dat recht afschaft buiten die sfeer.

A.10.4. De bestreden bepaling zou overigens niet evenredig zijn met de nagestreefde doelstelling, aangezien een zeer verregaande maatregel als de onmogelijkheid om die procedure nog aan te wenden buiten het kader van de milieuschade, niet nodig is om die doelstelling te bereiken. De Vlaamse decreetgever had volgens de verzoekende partijen kunnen kiezen voor minder verregaande oplossingen, zoals strengere ontvankelijkheidsvoorwaarden. Lichtzinnigheid en misbruik zouden overigens worden bestraft doordat de inwoner een zekerheidstelling moet aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding die kan worden uitgesproken.

Het wantrouwen ten aanzien van actieve, waakzame inwoners zou overigens als gevolg hebben dat de bescherming van de algemene, duurzame lokale belangen afhankelijk wordt gemaakt van vriendjespolitiek, absolute meerderheden en partijpolitieke overwegingen. Ook zou er een groter risico bestaan op het gedogen van misdrijven en het in stand houden van onwettigheden, die mogelijkerwijze schade kunnen veroorzaken. Overigens zou de gevestigde rechtspraak de meeste misbruiken reeds uitschakelen, en zou de overheid hoe dan ook niets te vrezen hebben indien er geen gegronde juridische bezwaren of schadeverwekkende handelingen bestaan, aangezien de gewone en de administratieve rechter de voorgelegde geschillen beoordelen, conform hun essentiële taak in een democratische rechtsstaat.

Tot slot zou niet kunnen worden verantwoord waarom een burger niet ten behoeve van het gemeentelijk of provinciaal belang zou kunnen optreden tegen onwettige toestanden, die door de passiviteit van het bestuur in stand worden gehouden, wanneer die geen betrekking hebben op (dreigende) schade aan het leefmilieu, terwijl hij dat wel kan als de onwettige toestand wel betrekking heeft op milieuschade.

A.11. De Vlaamse Regering betoogt dat de bestreden bepalingen slechts regelen op welke wijze een gemeente of een provincie in rechte kan worden vertegenwoordigd. De bestaande mogelijkheid zou zijn misbruikt om projecten die door de gemeente werden gesteund, namens de gemeente aan te vechten en daarbij de gemeente procedureel uit te schakelen. Om die reden heeft de decreetgever het toepassingsgebied ervan beperkt tot (dreigende) schade aan het leefmilieu en heeft hij de vertegenwoordigingsbevoegdheid afhankelijk gemaakt van een aantal vormvereisten.

De Vlaamse decreetgever zou de democratische controlerechten van de inwoners niet hebben beperkt, aangezien die rechten slechts vereisen dat op regelmatige basis vrije en geheime verkiezingen worden gehouden en dat de mandatarissen verantwoording moeten afleggen aan een democratisch verkozen orgaan. Het recht op een democratische controle zou geen substitutierecht van de inwoners voor gerechtelijke procedures namens de gemeente of de provincie vereisen.

Bovendien zou de Vlaamse decreetgever niet raken aan de rechtsstaat of de bescherming van het algemeen belang afhankelijk maken van vriendjespolitiek, absolute meerderheden of partijpolitieke redenen, aangezien de burger die zijn rechten geschonden ziet, steeds uit eigen naam een gerechtelijke procedure zou kunnen starten.

De beperking van het substitutierecht tot het leefmilieu, exclusief de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, zou overigens pertinent zijn, aangezien de Vlaamse decreetgever had vastgesteld dat met name in het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw het voormelde misbruik opdook.

Tot slot zou het niet kennelijk onredelijk zijn te oordelen dat de inwoner aan de gemeente of de provincie eerst kennis moet geven van zijn voornemen om in rechte op te treden of van de gedinginleidende akte.

Wat het tweede middel in de zaken nrs. 5568 en 5569 betreft

A.12. In het tweede middel in de zaken nrs. 5568 en 5569 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Aangezien de term « leefmilieu » in die bepaling wel degelijk de ruimtelijke ordening zou omvatten, zoals het Hof heeft bevestigd in zijn arrest nr. 2/2011 en zoals tevens zou blijken uit een arrest van het Hof van Cassatie van 8 november 1996, zou de bestreden bepaling, die uitgaat van een engere definitie van « leefmilieu », die de ruimtelijke ordening niet omvat, voor dat domein het vroegere beschermingsniveau ten onrechte afbouwen.

De verzoekende partijen wijzen erop dat onder de vorige versie van artikel 194 van het Gemeentedecreet en van artikel 187 van het Provinciedecreet de combinatie van het substitutierecht met de milieustakingsvordering mogelijk was, ook in het domein van de ruimtelijke ordening. Die combinatie zou de natuurlijke personen en rechtspersonen die in het domein van de ruimtelijke ordening in rechte traden, hebben ontslagen van de vereiste van een persoonlijk en rechtstreeks belang, zoals bedoeld in de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek. De restrictieve interpretatie van het belangvereiste door de Raad voor Vergunningsbetwistingen en door de Raad van State zou impliceren dat de combinatie van de milieustakingsvordering en het substitutierecht de enige manier is om in rechte op te treden tegen onwettigheden in grote bouwprojecten die een grote impact hebben op de gemeentelijke leefomgeving. Inspraakmogelijkheden zouden geen voldoende alternatief zijn, aangezien men in het kader van artikel 194 van het Gemeentedecreet en van artikel 187 van het Provinciedecreet net zou worden geconfronteerd met een nalatige overheid.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen blijkt dat de Vlaamse decreetgever beoogde het domein van de ruimtelijke ordening uit te sluiten van het toepassingsgebied van het substitutierecht. Die uitsluiting zou een aanzienlijke achteruitgang betekenen ten aanzien van het vorige beschermingsniveau.

Voor die uitsluiting zouden geen overtuigende redenen van algemeen belang voorhanden zijn. De overweging dat het substitutierecht een onbedoeld wapen zou zijn tegen lokale overheden, doordat projecten die door de gemeente worden gesteund, aan de hand van het substitutierecht namens de gemeente kunnen worden aangevochten, zou geen steek houden, aangezien die overweging zou ingaan tegen de essentie van de rechtsstaat. Het zou in een rechtsstaat onaanvaardbaar zijn dat een overheid het in rechte optreden van particulieren tegen onrechtmatige handelingen gepleegd door of met medeweten van diezelfde overheid onmogelijk maakt. De rechtsstaat houdt immers in dat ook de overheid door het recht is gebonden.

In het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 5568 voeren de verzoekende partijen ook aan dat de toevoeging van bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden aan het substitutierecht het beschermingsniveau op aanzienlijke wijze zou verminderen. De verzoekende partijen wijzen erop dat onder de vorige versie van artikel 194 van het Gemeentedecreet en van artikel 187 van het Provinciedecreet enkel een zekerheidstelling werd gevraagd. Onder de nieuwe versie van die bepalingen moet bovendien vooraf een ingebrekestelling aan de gemeente of de provincie worden betekend en moet de betrokkene een wachtermijn van tien dagen in acht nemen vooraleer hij de vordering namens de gemeente of de provincie kan instellen. Niets zou beletten dat de passieve overheid tijdens die wachtermijn *pro forma* een rechtsvordering instelt, waarvan zij later afstand doet of waarin zij bewust geen kansrijke middelen ontwikkelt. Aangezien die ontvankelijkheidsvoorwaarde aldus de effectiviteit van het substitutierecht volledig zou uithollen, zou sprake zijn van een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau. Voor die achteruitgang zouden geen redenen van algemeen belang aanwezig zijn, aangezien de gemeentelijke of provinciale overheid geen ander belang zou kunnen nastreven dan de bestrijding van onwettigheden op haar grondgebied.

A.13. De Vlaamse Regering betoogt dat de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu niet wordt verminderd, aangezien de belanghebbende burger nog steeds uit eigen naam een rechtsmiddel zou kunnen aanwenden. Overigens zou artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet niets uit te staan hebben met de bevoegdheid van de gewesten om te bepalen wanneer en hoe de gemeenten en de provincies in rechte kunnen optreden. Nog minder zou die bepaling vereisen dat de gemeente en de provincie in voorkomend geval procedureel buitenspel kunnen worden gezet.

Overigens zou de wetgever nooit de bedoeling hebben gehad om particulieren toe te staan een milieustakingsvordering in te stellen; dit zou slechts mogelijk worden door de combinatie met artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet, die door de rechtspraak is aanvaard. Artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet zou echter niet het bestaan van een *actio popularis* vereisen.

Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet zulks toch zou vereisen, betoogt de Vlaamse Regering dat er *in casu* geen aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau is. In ondergeschikte orde voert zij aan dat de achteruitgang wordt gerechtvaardigd door redenen die verband houden met het algemeen belang, te weten de doelstelling om een einde te maken aan situaties waarin een inwoner namens de gemeente of de provincie in rechte treedt tegen projecten die door de gemeente of de provincie worden gesteund of vergunningen die door de gemeente of de provincie zijn uitgereikt en waarbij de gemeente of de provincie slechts kan tussenkomen om de vordering die namens haar is ingesteld, te ondersteunen.

Ook het opleggen van aanvullende vormvereisten zou niet tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau leiden, en in elk geval zouden hiervoor redenen van algemeen belang aanwezig zijn, aangezien de Vlaamse decreetgever vermocht te oordelen dat het college van burgemeester en schepenen en de deputatie de geëigende organen zijn om namens de gemeente en de provincie in rechte op te treden.

Wat het tweede middel in de zaak nr. 5570 betreft

A.14. In het tweede middel in de zaak nr. 5570 voert de verzoeker de schending aan van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met het algemeen rechtsbeginsel van de toegang tot de rechter, doordat de bestreden bepalingen de inwoners van een gemeente of een provincie die zich beklagen over andere onwettigheden dan diegene inzake het leefmilieu, op discriminerende wijze de toegang tot de rechter zouden ontzeggen.

De verzoeker wijst erop dat het Hof in zijn arrest nr. 195/2009 heeft geoordeeld dat artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens analoge grondrechten waarborgen. Het recht op toegang tot de rechter zou een onderdeel zijn van het recht op een eerlijk proces en zou een fundamenteel aspect van de rechtsstaat uitmaken. Een verschil in behandeling inzake de toegang tot de rechter zou slechts toelaatbaar zijn indien het redelijkerwijze kan worden verantwoord.

Volgens de verzoeker beperken de bestreden bepalingen het recht op toegang tot de rechter in andere zaken dan milieuzaken *sensu stricto* op discriminerende wijze. Zij zouden een vermindering van de toegang tot de rechter inhouden en aldus in strijd zijn met het algemeen rechtsbeginsel van de toegang tot de rechter.

A.15. Volgens de Vlaamse Regering zouden de aangehaalde toetsingsnormen het recht van de Vlaamse decreetgever om te bepalen op welke wijze een gemeente of een provincie in rechte kan optreden, niet beperken. Bovendien zouden de bestreden bepalingen de toegang tot de rechter niet beperken. Voor het overige zou het middel samenvallen met het eerste middel in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570.

Wat het derde middel in de zaak nr. 5570 betreft

A.16. In het derde middel in de zaak nr. 5570 voert de verzoeker de schending aan van artikel 23, derde lid, 5^o, van de Grondwet, doordat het afnemen van een bestaand vorderingsrecht het recht op maatschappelijke ontplooiing zou schenden. Het recht op maatschappelijke ontplooiing zou betrekking hebben op alle mogelijkheden die men kan krijgen om aan het maatschappelijk leven deel te nemen, zoals vergaderzalen,

infrastructuur en openbaar vervoer, alsook de deelname aan een sociale organisatie die zelfontplooiing mogelijk maakt.

Volgens de verzoeker omvat het recht op maatschappelijke ontplooiing ook het recht om een openbare overheid zoals een gemeente te controleren en eventueel namens haar een rechtsvordering in te stellen. Dat recht zou in het gedrang komen doordat de huidige versie van artikel 194 van het Gemeentedecreet een lager niveau van rechtsbescherming zou bieden dan de versie die van kracht was op 12 februari 1994, het ogenblik waarop artikel 23 van de Grondwet in werking trad. De relevante versie zou bijgevolg artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988 zijn. Voor die aanzienlijke achteruitgang zouden geen redenen van algemeen belang bestaan, gelet op de illegitieme doelstelling van de Vlaamse decreetgever.

A.17. De Vlaamse Regering voert aan dat het recht op maatschappelijke ontplooiing niets uit te staan heeft met de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden. Die mogelijkheid zou overigens geen deelname aan het maatschappelijk leven inhouden.

Wat het derde middel in de zaak nr. 5568 betreft

A.18. In het derde middel in de zaak nr. 5568 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, lid 3, 25, onder a), en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten doordat de bestreden bepalingen de directe deelname van de burgers aan de behandeling van publieke aangelegenheden zouden afschaffen. Een dergelijke participatie zou meestal via delegatie geschieden, maar zou tevens kunnen plaatsvinden in de vorm van de implementatie van het beleid op alle bestuursniveaus. De implementatie van het beleid zou ook het uitvoeren van het beleid van andere overheden omvatten, zoals de handhaving door de lokale overheden van het leefmilieubeleid door het instellen van een milieustakingsvordering.

De bestreden bepalingen zouden aan een bepaalde categorie van burgers de waarborg van directe deelname aan een publieke aangelegenheid door middel van een substituerende rechtsvordering ontzeggen. Inzake de pertinentie van het criterium van onderscheid en de evenredigheid verwijzen zij naar het eerste middel in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570.

A.19. De Vlaamse Regering betoogt dat de aangevoerde toetsingsnormen niets uit te staan hebben met de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie een vordering in te stellen. De burger zou over voldoende democratische instrumenten beschikken om de gemeente of de provincie te controleren, waaronder het in rechte optreden uit eigen naam.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Vóór de vervanging bij de eerste bestreden bepaling luidde artikel 194 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 als volgt :

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

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

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

Vóór de vervanging bij de tweede bestreden bepaling luidde artikel 187 van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005 als volgt :

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

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

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

B.1.2. Artikel 194 van het Gemeentedecreet gaat terug op artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet en op artikel 150 van de Gemeentewet van 30 maart 1836.

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

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

B.1.3. Een inwoner van een gemeente of een provincie die op grond van artikel 194 van het Gemeentedecreet of op grond van artikel 187 van het Provinciedecreet in rechte optreedt, treedt niet op uit eigen naam, maar enkel uit naam en als vertegenwoordiger van de gemeente of de provincie. De vordering dient te steunen op een recht van de gemeente of van de

provincie en heeft tot doel een collectief belang te verdedigen. Bijgevolg vermag een inwoner van een gemeente of van een provincie slechts namens haar in rechte op te treden voor zover de gemeente of de provincie in kwestie zelf een ontvankelijke vordering kan instellen.

B.1.4. De omstandigheid dat de handeling waartegen de gemeente of de provincie in rechte optreedt, in overeenstemming is met een beslissing, een vergunning of een advies van de gemeente of van de provincie of er zelfs een uitvoering van is, verhindert niet dat zij er in rechte tegen optreedt. Artikel 159 van de Grondwet belet een administratieve overheid immers niet de onwettigheid aan te voeren van een besluit dat zij zelf heeft genomen.

Een inwoner kan dus de vorderingen waarover de gemeente of de provincie beschikt, namens de gemeente of de provincie instellen, zelfs indien de betwiste handeling in overeenstemming is met de beslissingen van de gemeente of van de provincie.

B.1.5. Wanneer een of meer inwoners namens de gemeente of de provincie in rechte optreden, verliest het orgaan dat in de regel bevoegd is om de gemeente of de provincie in rechte te vertegenwoordigen, de vrije beschikking over de rechten die het voorwerp van de vordering uitmaken. Dat orgaan behoudt wel de mogelijkheid om deel te nemen aan de procedure teneinde de vordering van de inwoners te ondersteunen, of om die vordering voort te zetten of te hervatten indien die inwoners in gebreke blijven om de belangen van de gemeente of van de provincie adequaat te verdedigen.

B.2.1. Het recht om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, werd de laatste jaren frequenter gebruikt, met name in combinatie met de milieustakingsvordering bedoeld in de artikelen 1 tot 3 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, die als volgt luiden :

« Artikel 1. Onverminderd de bevoegdheid van andere rechtscolleges op basis van andere wetsbepalingen, stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, op verzoek van de procureur des Konings, van een administratieve overheid of van een rechtspersoon zoals omschreven in artikel 2, het bestaan vast van een zelfs onder het strafrecht vallende handeling, die een kennelijke inbreuk is of een ernstige dreiging vormt voor een inbreuk op één of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu.

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

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

Art. 2. De rechtspersoon bedoeld in artikel 1 moet een vereniging zonder winstoogmerk zijn, die onderworpen is aan de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend. Hij moet alle voorschriften van die wet nageleefd hebben, de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben en in zijn statuten het grondgebied omschreven hebben tot waar zijn bedrijvigheid zich uitstrekt.

De rechtspersoon moet, op de dag waarop hij de vordering tot staking instelt, sedert ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid bezitten.

Hij moet door overlegging van zijn activiteitenverslagen of van enig ander stuk, bewijzen dat er een werkelijke bedrijvigheid is die overeenstemt met zijn statutair doel en dat die bedrijvigheid betrekking heeft op het collectief milieubelang dat hij beoogt te beschermen.

Art. 3. De vordering wordt ingesteld en behandeld zoals in kort geding overeenkomstig de artikelen 1035 tot 1038, 1040 en 1041 van het Gerechtelijk Wetboek.

Zij kan eveneens ingesteld worden bij verzoekschrift. Dit wordt in vier exemplaren neergelegd op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg of aan deze griffie verzonden bij een ter post aangetekende brief.

De griffier van de rechtbank verwittigt onverwijld de tegenpartij bij gerechtsbrief en nodigt haar uit te verschijnen ten vroegste drie dagen en ten laatste acht dagen na het verzenden van de gerechtsbrief, waarbij een exemplaar van het inleidend verzoekschrift is gevoegd.

Op straffe van nietigheid vermeldt het verzoekschrift :

1. de dag, de maand en het jaar;
2. de benaming en de zetel van de vereniging;
3. de naam en het adres van de rechtspersoon of van de natuurlijke persoon tegen wie de vordering wordt ingesteld;
4. het onderwerp en de uiteenzetting van de middelen van de vordering;
5. de handtekening van de verzoeker of van zijn advocaat.

Over de vordering wordt uitspraak gedaan niettegenstaande enige strafvervolgung uitgeoefend wegens dezelfde feiten.

De uitspraak over de strafvordering die betrekking heeft op feiten waartegen een vordering tot staking is ingesteld, wordt uitgesteld totdat inzake de vordering tot staking een beslissing is gewezen die in kracht van gewijsde is gegaan.

Tijdens het uitstel wordt de verjaring van de strafvordering geschorst.

Er kan ook uitspraak worden gedaan over een tegenvordering wegens tergend en roekeloos geding ».

B.2.2. Een goede ordening van de ruimte maakt deel uit van het te beschermen leefmilieu in de zin van de wet van 12 januari 1993 (arrest nr. 168/2004 van 28 oktober 2004, B.1.1; Cass., 8 november 1996, *Arr. Cass.*, 1996, nr. 426; Cass., 31 maart 2008, *Arr. Cass.*, 2010, nr. 198).

B.2.3. Artikel 1, eerste lid, van de wet van 12 januari 1993 verleent een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu aan onder meer een « administratieve overheid ». Tot de administratieve overheden bedoeld in artikel 1 van de wet behoren de gemeenten en de provincies. Bijgevolg kan een gemeente of een provincie op grond van die bepaling een vordering tot staking instellen ter bescherming van het leefmilieu of ter voorkoming van een ernstige dreiging voor het leefmilieu op haar grondgebied voor zover die bescherming van dat aspect van het leefmilieu tot haar bevoegdheid behoort (Cass., 14 februari 2002, *Arr. Cass.*, 2002, nr. 104). De gemeente of de provincie wordt geacht in een dergelijk geval een belang te hebben (Cass., 10 maart 2008, *Arr. Cass.*, 2008, nr. 163).

B.3.1. De eerste bestreden bepaling heeft artikel 194 van het Gemeentedecreet op drie punten gewijzigd. Allereerst beperkt zij het toepassingsgebied van het recht om namens de gemeente in rechte op te treden tot de gevallen waarin als gevolg van het stilzitten van het college van burgemeester en schepenen of van de gemeenteraad het leefmilieu schade wordt toegebracht of een ernstige dreiging op schade aan het leefmilieu ontstaat. Vervolgens wordt dat recht afhankelijk gesteld van een voorafgaande ingebrekestelling van het college van burgemeester en schepenen wegens het niet-optreden en een wachtermijn van tien dagen na de betekening van die ingebrekestelling, waarbinnen het gemeentebestuur zelf in rechte kan optreden. Ten slotte dienen de personen die namens de gemeente in rechte optreden, de gedinginleidende akte te betekenen aan het college van burgemeester en schepenen. De twee laatstgenoemde voorwaarden zijn op straffe van onontvankelijkheid gesteld.

Het aldus vervangen artikel 194 van het Gemeentedecreet bepaalt :

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

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

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

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

B.3.2. De in B.3.1 vermelde wijzigingen werden in de parlementaire voorbereiding als volgt verklaard :

« De milieustakingsvordering staat in principe alleen open voor verenigingen, maar via de omweg van artikel 194 van het Gemeentedecreet kan elke inwoner namens de gemeente procederen als de gemeente dit wel kan maar om een bepaalde reden niet wenst te doen. De combinatie heeft niet-bedoelde effecten die een gemeente niet enkel in verlegenheid kan brengen (bijvoorbeeld door de vernietiging van een door de gemeente zelf verleende vergunning), maar ook een aansprakelijkheidsrisico voor de gemeente oplevert. Bovendien worden de rechten van diegene die het voorwerp is van de milieustakingsvordering in gevaar gebracht.

[...]

Dit voorstel wenst zeker het kind met het badwater niet weg te gooien. Het recht op inspraak van de burger is een verworven recht dat boven elke twijfel verheven is. Het is ook duidelijk dat de burger gebruik moet kunnen maken van een aantal instrumenten en middelen indien zijn of haar belang geschonden wordt, teneinde zijn rechten te doen gelden en de betwisting voor te leggen aan instanties die aangeduid zijn om hierover te oordelen. Deze verworvenheid mag echter, door een ongelukkige combinatie van twee regelgevingen, geen aanleiding geven tot situaties waarbij een gemeentebestuur onbedoeld in het nadeel wordt gesteld, of waarbij onevenredige vertraging wordt opgelopen bij het uitvoeren van broodnodige infrastructuurwerken.

De tegenstelling tussen het algemeen en individueel belang is vaak een moeilijke lijn om te trekken en in vele gevallen ook een subjectieve beoordeling. De kunst van een goede regelgeving is een evenwicht tussen beide te vinden, en er zorg voor te dragen dat werken of maatregelen die het geheel van de burgers ten goede komen, niet op een onevenredige wijze op procedurele wijze door een individu kunnen worden vertraagd of belet, zonder hierbij de rechten op verhaal van het individu te schenden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1467/4, p. 3).

« Artikel 194 van het Gemeentedecreet is de voortzetting van artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet en dateert reeds van 1836. De toenmalige bedoeling was om de belangen van de gemeente te beschermen tegen het stilzitten van haar eigen bestuur. Dat is inmiddels achterhaald. Gemeenteraden zijn nu representatief samengesteld en het college wordt niet meer benoemd door de regering (zoals dat in 1836 wel het geval was). Bovendien hebben inwoners een hele reeks andere middelen om tegen in gebreke blijvende overheden op te treden (administratieve beroepsmogelijkheden, inspraakmogelijkheden enzovoort).

Rechtspraak maakt van artikel 194 van het Gemeentedecreet een door de wetgever onbedoeld wapen tegen de gemeente. Het artikel zou immers betekenen dat inwoners ook namens de gemeente kunnen optreden tegen de gemeente, namelijk om een project dat uitdrukkelijk door het college en de gemeenteraad gesteund wordt, aan te vallen. Rechtspraak van het Hof van Cassatie bepaalt dat wanneer een inwoner namens de gemeente een vordering heeft ingesteld het college, dat in de regel bevoegd is om de gemeente in rechte te vertegenwoordigen, de vrije beschikking verliest over de rechten die het voorwerp van de vordering uitmaken. Noch het college, noch de gemeenteraad hebben dan nog het recht om in te gaan tegen de standpunten van de inwoner over wat het gemeentelijk belang is.

Om de ongewilde gevolgen van dit artikel in te perken, wordt de draagwijdte ervan beperkt tot milieuschade » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1467/7, p. 10).

Uit die parlementaire voorbereiding volgt dat de Vlaamse decreetgever van oordeel was dat de combinatie van artikel 194 van het Gemeentedecreet met de milieustakingsvordering tot misbruiken leidt in het domein van de ruimtelijke ordening. Die combinatie zou inwoners toelaten om namens de gemeente een milieustakingsvordering in te stellen tegen beslissingen van de gemeente, zonder een belang te moeten aantonen. Bovendien zou het college van burgemeester en schepenen niet in de procedure kunnen tussenkomen om de eigen visie op het gemeentelijk belang uiteen te zetten.

B.3.3. De tweede bestreden bepaling heeft *mutatis mutandis* dezelfde wijzigingen aangebracht in artikel 187 van het Provinciedecreet. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd verklaard dat die wijzigingen op dezelfde motieven berusten als de wijzigingen in artikel 194 van het Gemeentedecreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1493/4, p. 10).

Het aldus vervangen artikel 187 van het Provinciedecreet bepaalt :

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

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

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

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

B.3.4. In de parlementaire voorbereiding werd nog beklemtoond dat het begrip « leefmilieu » in het vervangen artikel 194 van het Gemeentedecreet en in het vervangen artikel 187 van het Provinciedecreet restrictief dient te worden geïnterpreteerd, in die zin dat het domein van de ruimtelijke ordening ervan is uitgesloten :

« De heer [...] voegt nog toe dat het gaat om bescherming tegen milieumisdrijven, maar dat het niet de bedoeling is om het te hanteren in het kader van stedenbouwkundige overtredingen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1467/14, p. 35).

Ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels

B.4.1. In het eerste middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen de artikelen 10, 11, 39, 77, 125, 128, 129, 134, 160 en 161 van de Grondwet en de artikelen 4, 5, 6, § 1, 7 en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schenden, doordat de Vlaamse decreetgever het procesrecht voor de rechtscolleges zou hebben geregeld, terwijl die bevoegdheid zou zijn voorbehouden aan de federale wetgever.

B.4.2. Met de inperking van het toepassingsgebied van artikel 194 van het Gemeentedecreet en van artikel 187 van het Provinciedecreet heeft de Vlaamse decreetgever niet de procedureregels voor de rechtscolleges geregeld, maar heeft hij slechts bepaald in welke aangelegenheden een inwoner van een gemeente of een provincie namens die gemeente of provincie in rechte mag optreden. Die maatregel heeft betrekking op de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, die krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

B.4.3. De verplichting, voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid, om de gedinginleidende akte aan het college van burgemeester en schepenen of aan de deputatie te betekenen en, daaraan voorafgaand, het college van burgemeester en schepenen of de deputatie wegens het niet-optreden in gebreke te hebben gesteld en vervolgens een termijn van tien dagen in acht te nemen alvorens namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, heeft daarentegen betrekking op de bevoegdheid van de federale wetgever om de procedureregels voor de rechtscolleges vast te stellen.

Luidens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de decreten evenwel rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Gewestparlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Krachtens artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de gewesten een beroep doen op artikel 10 om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden te regelen. Daartoe is vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de bestreden bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

De Vlaamse decreetgever heeft kunnen oordelen dat de manier waarop een inwoner van een gemeente of van een provincie namens die gemeente of provincie in rechte mag optreden, slechts op een evenwichtige wijze kan worden geregeld indien de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de inwoner afhankelijk wordt gemaakt van enkele ontvankelijkheidsvoorwaarden, die beogen de gemeente of de provincie in kennis te stellen van het voornemen van de inwoner om namens de gemeente of de provincie in rechte op te

treden, alsook van de gedinginleidende akte. Op die manier kan het nalatige college van burgemeester en schepenen of de nalatige deputatie immers ertoe worden aangezet om alsnog in rechte op te treden.

De aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de bestreden bepalingen op de federale bevoegdheid is marginaal vermits de voormelde ontvankelijkheidsvoorwaarden slechts van toepassing zijn in het kader van een optreden in rechte op grond van artikel 194 van het Gemeentedecreet of op grond van artikel 187 van het Provinciedecreet.

Aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is voldaan, zodat de Vlaamse decreetgever zijn bevoegdheid niet heeft overschreden.

Het eerste middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 is niet gegrond.

Ten aanzien van de inperking van het toepassingsgebied ratione materiae

B.5.1. In het derde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 en in het eerste middel in de zaken nrs. 5568, 5569 en 5570 voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen inzonderheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, doordat zij een onverantwoord verschil in behandeling in het leven zouden roepen tussen, enerzijds, personen die namens de gemeente of de provincie in rechte optreden in een zaak die betrekking heeft op het leefmilieu *sensu stricto*, en, anderzijds, personen die namens de gemeente of de provincie in rechte optreden in een zaak die betrekking heeft op de ruimtelijke ordening of in een zaak die niets met het leefmilieu *sensu lato* te maken heeft.

B.5.2. Uit de in B.3.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de Vlaamse decreetgever met de bestreden bepalingen met name beoogde om, in het domein van de ruimtelijke ordening, de combinatie van het recht om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden met de milieustakingsvordering bedoeld in de wet van 12 januari 1993 aan banden te leggen, omdat hij oordeelde dat van die combinatie misbruik werd gemaakt en dat het college van burgemeester en schepenen en de deputatie in die procedure worden

benadeeld, doordat zij niet in het geding kunnen tussenkomen om hun visie op het gemeentelijk of het provinciaal belang uiteen te zetten of om aan te voeren dat de namens de gemeente of de provincie ingestelde vordering onontvankelijk of ongegrond moet worden verklaard.

B.5.3. In de materies die tot de gemeentelijke of de provinciale bevoegdheden behoren, komt het aan de gemeentelijke en de provinciale overheden toe om onwettige handelingen te doen ophouden of te voorkomen en om daartoe desnoods in rechte op te treden. Artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet beogen de inwoners van een gemeente of van een provincie in de mogelijkheid te stellen om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden indien het college van burgemeester en schepenen of de deputatie dat ten onrechte nalaten.

Het komt daarbij aan de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, toe om de vordering of het beroep onontvankelijk te verklaren indien de inwoners die namens de gemeente of de provincie in rechte optreden, geen collectief, maar een louter persoonlijk belang zouden nastreven. Bovendien zal de rechter de vordering of het beroep ongegrond verklaren indien geen onwettigheid werd begaan.

De omstandigheid dat het college van burgemeester en schepenen of de deputatie daarbij de vrije beschikking verliezen over de rechten die het voorwerp van de vordering uitmaken, is het gevolg van het stilzitten van die organen.

B.5.4. De in de parlementaire voorbereiding uitgedrukte motieven kunnen bovendien niet verantwoorden waarom de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, tevens wordt uitgesloten voor andere materies dan de ruimtelijke ordening. In materies die geen betrekking hebben op het leefmilieu *sensu lato* kan de inwoner immers geen milieustakingsvordering instellen namens de gemeente of de provincie. Niettemin kan ook in dergelijke zaken het algemeen belang van de gemeente of van de provincie – met inbegrip van de gemeentelijke of de provinciale financiën – in het gedrang komen door het stilzitten van het college van burgemeester en schepenen of van de deputatie.

Zonder dat het Hof zich dient uit te spreken over de juistheid van de perceptie van de decreetgever dat de combinatie van de milieustakingsvordering met het optreden in rechte namens de gemeente of de provincie tot misbruik leidde, moet worden vastgesteld dat de in de parlementaire voorbereiding uitgedrukte motieven evenmin kunnen verantwoorden waarom de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, tevens wordt uitgesloten in zaken die binnen het domein van de ruimtelijke ordening zijn gesitueerd, maar waarin geen misbruik van artikel 194 van het Gemeentedecreet of van artikel 187 van het Provinciedecreet wordt gemaakt. Het kan daarbij gaan om zaken waarin de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd of om zaken betreffende werken die zonder vergunning worden uitgevoerd, maar evenzeer om zaken waarin de onwettigheid van een door de gemeente of de provincie uitgereikte vergunning in het geding is.

Het komt aan de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, toe om een eventueel misbruik begaan door de inwoners te bestraffen. Daartoe vereisen artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet overigens dat de inwoner die namens de gemeente of de provincie in rechte optreedt, een zekerheidstelling moet aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding - waartoe ook de rechtsplegingsvergoeding behoort – te dragen en in te staan voor de veroordeling tot schadevergoeding of boete wegens tergend en roekeloos geding of hoger beroep die kan worden uitgesproken.

B.5.5. Bovendien heeft de decreetgever, in de mate waarin de combinatie van de milieustakingsvordering met de mogelijkheid om namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, tot misbruik zou hebben geleid, niet onderzocht of dat misbruik kon worden tegengegaan aan de hand van minder ingrijpende maatregelen dan de afschaffing, in alle materies die geen betrekking hebben op het leefmilieu *sensu stricto*, van de mogelijkheid van de inwoners om het algemeen belang van hun gemeente of provincie te beschermen tegen het onverantwoorde stilzitten van hun bestuur.

B.5.6. De middelen zijn gegrond. Bijgevolg dienen in de bestreden bepalingen de woorden « en als gevolg van dit stilzitten het leefmilieu schade toegebracht wordt of een ernstige dreiging op schade aan het leefmilieu ontstaat, » te worden vernietigd.

De overige middelen dienen niet te worden onderzocht in zoverre zij betrekking hebben op de inperking van het toepassingsgebied van artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet tot het leefmilieu *sensu stricto*.

Ten aanzien van de vrijheid van vereniging

B.6.1. In het tweede middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3, lid 9, van het Verdrag van Aarhus, schenden doordat zij de mogelijkheid voor milieuverenigingen zouden afschaffen om een milieustakingsvordering in te stellen tegen handelingen die plaatsvinden in een gemeente waarin zij niet hun statutaire zetel hebben.

B.6.2. De bestreden bepalingen hebben evenwel geen wijziging aangebracht in de wet van 12 januari 1993. Rechtspersonen die voldoen in de voorwaarden bepaald in artikel 2 van die wet, kunnen onverkort een milieustakingsvordering instellen tegen handelingen die plaatsvinden in elke gemeente die zich bevindt in het grondgebied omschreven in de statuten.

Het tweede middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 is niet gegrond.

Ten aanzien van de procedureregels

B.7.1. In het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 5568 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, en in het vijfde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 1, 2, 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus, doordat de vereisten van de voorafgaande betekening van een ingebrekestelling, de wachtermijn van tien dagen na die betekening en de betekening van de gedinginleidende akte aan het college van burgemeester en schepenen of aan de deputatie de mogelijkheden van de inwoners om namens de gemeente of de provincie in

rechte op te treden, te zeer zouden bemoeilijken, terwijl de gemeente of de provincie die na de ingebrekestelling alsnog in rechte zou treden, die gedinginleidende akte niet aan de inwoner dient te betekenen. Bovendien zou misbruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid om alsnog zelf in rechte op te treden, doordat er geen controle bestaat op de ernst en de relevantie van de door de gemeente of de provincie ontwikkelde middelen en doordat de gemeente of de provincie die zelf in rechte optreedt, vervolgens wel afstand van geding kan doen of een dading kan aangaan.

B.7.2. De middelen zijn niet gegrond in zoverre zij betrekking hebben op artikel 23 van de Grondwet en op de artikelen 1, 2, 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus. Die bepalingen staan geen redelijke beperkingen van procedurele aard in de weg.

B.7.3. De verplichting om de gedinginleidende akte te betekenen aan het college van burgemeester en schepenen of aan de deputatie is redelijkerwijze verantwoord, aangezien die organen, zelfs indien zij nalaten om zelf in rechte op te treden, dienen te beschikken over een overzicht van alle zaken die het belang van de gemeente of van de provincie aangaan, met inbegrip van de procedures die namens de gemeente of de provincie zijn opgestart en van de middelen die daarin zijn aangevoerd.

B.7.4. De verplichting om, behoudens dringende noodzakelijkheid, het college van burgemeester en schepenen of de deputatie in gebreke te stellen en om vervolgens een wachtermijn van tien dagen in acht te nemen, strekt ertoe de normale vertegenwoordiger van de gemeente of de provincie de kans te geven om alsnog in rechte op te treden.

In zoverre die verplichting het college van burgemeester en schepenen of de deputatie toelaat om alsnog in rechte op te treden, met als doel het initiatief van de inwoners alle effectiviteit te ontnemen, bijvoorbeeld door een onontvankelijke vordering in te stellen, daarna te laten de meest relevante middelen te ontwikkelen of door vervolgens afstand van geding te doen of een voor de belangen van de gemeente of de provincie nadelige dading te sluiten, gaat zij evenwel verder dan noodzakelijk is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en ondergraaft zij de doelstelling van artikel 194 van het Gemeentedecreet en van artikel 187 van het Provinciedecreet.

B.7.5. Het nieuwe artikel 194, vierde lid, van het Gemeentedecreet en het nieuwe artikel 187, vierde lid, van het Provinciedecreet dienen evenwel aldus te worden geïnterpreteerd dat de inwoners alsnog in rechte kunnen optreden indien de gemeente of de provincie na de ingebrekestelling slechts een rechtsvordering *pro forma* instellen. Het komt aan de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, toe de door de inwoners ingestelde vordering pas onontvankelijk te verklaren nadat hij heeft vastgesteld dat de door het college van burgemeester en schepenen of door de deputatie ingestelde vordering ontvankelijk is en relevante middelen bevat of dat het college van burgemeester en schepenen of de deputatie niet abusievelijk afstand van geding heeft gedaan of een nadelige dading heeft gesloten.

Aldus geïnterpreteerd schenden de bestreden bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

B.7.6. Het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 5568 en het vijfde middel in de zaken nrs. 5559 en 5560 zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt in artikel 194 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en in artikel 187 van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005, vervangen bij decreten van 29 juni 2012, de woorden «en als gevolg van dit stilzitten het leefmilieu schade toegebracht wordt of een ernstige dreiging op schade aan het leefmilieu ontstaat, »;

- verwerpt de beroepen voor het overige, onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.7.5.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 23 januari 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt