

Rolnummer 7038
Arrest nr. 131/2019 van 10 oktober 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 148 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2018 « houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005 », ingesteld door M. V.D. en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 november 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 6 november 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 148 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2018 « houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 september 2018) door M. V.D., D.M., J.C. en M.A., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. T. Moonen, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 5 juni 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 26 juni 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 26 juni 2019 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 -

A.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de bepaling die artikel 187 van het Provinciedecreet opheft. Dat artikel voorzag in de mogelijkheid voor inwoners om namens de provincie in rechte op te treden. Het algemeen belang van de provincie - met inbegrip van de gezondheid van haar inwoners, de provinciale financiën, het fiscaal gelijkheidsbeginsel en het leefmilieu - kan immers in het gedrang komen door het stilzitten van de deputatie of de provincieraad.

De verzoekende partijen voeren twee middelen aan, die beide zijn afgeleid uit een schending van de artikelen 7bis, 10, 11, 13, 22, 23, 27, 159, 170, 171 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 2, 3 en 9 van het Verdrag van 25 juni 1998 « betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden » (hierna : het Verdrag van Aarhus), met artikel 11 van 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 », met de artikelen 6, 8, 11, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en - enkel wat het eerste middel betreft - met artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en - enkel wat het tweede middel betreft - met het gezag van gewijsde van de arresten nrs. 9/2014 en 60/2016 van het Hof.

A.2. De Vlaamse Regering werpt op dat de middelen gedeeltelijk niet ontvankelijk zijn omdat zij niet voldoende uiteenzetten in welk opzicht de aangevoerde regels door de bestreden bepaling zouden zijn geschonden. Zij bekritiseert ook het gebrek aan duidelijkheid en samenhang van het verzoekschrift, waardoor zij niet met zekerheid zegt te weten of zij de draagwijdte van de geformuleerde grieven in alle gevallen correct heeft kunnen inschatten. Ter vrijwaring van het contradictoir karakter van de rechtspleging voor het Hof en de rechten van de verdediging, moeten de grieven worden begrepen op de manier waarop de Vlaamse Regering ze te goeder trouw meent te kunnen begrijpen.

A.3. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat de bestreden bepaling een procedurele hinderpaal opwerpt die in strijd is met het Verdrag van Aarhus, met het Unierecht en met de *standstill*-verplichting die vervat is in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, doordat zij de burger verhindert om de bescherming van het leefmilieu na te streven. Daardoor is er sprake van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, die niet door een reden van algemeen belang wordt verantwoord. Zij voegen daaraan toe dat de mogelijkheid voor inwoners om namens de provincie in rechte op te treden niet enkel inzake leefmilieu maar in alle materies van toepassing was, ten behoeve van het algemeen belang.

Daarnaast voeren de verzoekende partijen een schending aan van de vrijheid van vereniging (doordat de inwoners een vereniging zullen moeten oprichten om hun toegang tot de rechter te vrijwaren), van het gelijkheidsbeginsel inzake belastingen (doordat de schuldenaren van de provincie gemakkelijker aan hun verplichtingen zullen ontkomen), van het recht op de uitvoering van een rechterlijke beslissing (doordat de inwoners niet langer namens de provincie de uitvoering van een stakingsbevel of de inning van verbeurde dwangsommen kunnen vorderen) en van het algemeen beginsel van de rechtsstaat (doordat de bestreden bepaling het rechterlijk toezicht zou verhinderen). Zij verzoeken het Hof ten slotte een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.4. De Vlaamse Regering merkt allereerst op dat de *ratio legis* van de opgeheven bepaling achterhaald is. Zij verwijst daarvoor naar de parlementaire voorbereiding. Vervolgens betoogt zij dat de toepassing van het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie, met name in combinatie met de milieustakingsvordering, op gespannen voet staat met de normale werking van de plaatselijke democratie. Het zou niet verantwoord zijn dat een beslissing van een democratisch orgaan om niet op te treden in rechte, op initiatief van een individuele inwoner kan worden omzeild. Die inwoners beschikken vandaag over andere juridische instrumenten, ter vrijwaring van hun subjectieve rechten maar ook ter vrijwaring van een collectief belang. De noodzaak om dat collectief belang via een vereniging te verdedigen, houdt geen onevenredige beperking in van de vrijheid van vereniging.

De *standstill*-verplichting die volgt uit artikel 23 van de Grondwet, kan volgens de Vlaamse Regering niet zo ver gaan dat de decreetgever historisch achterhaalde regelingen niet meer zou kunnen wijzigen. Het opheffen van het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie kan niet worden beschouwd als een vermindering van de rechtsbescherming van de burger en in elk geval wordt de maatregel verantwoord door de zopas aangehaalde redenen van algemeen belang. Bovendien geldt de *standstill*-verplichting enkel inzake leefmilieu, zodat een eventuele vernietiging tot dat domein zou moeten worden beperkt.

Wanneer een inwoner geen persoonlijk belang heeft, zou er geen sprake kunnen zijn van de schending van een grondrecht op toegang tot de rechter. Ook hiervoor verwijst de Vlaamse Regering naar de parlementaire voorbereiding. Dat recht is niet absoluut en kan aan evenredige beperkingen worden onderworpen. De rechtspraak van het Hof en het recht van de Europese Unie zouden ten slotte evenmin een beletsel vormen voor de opheffing van het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie. Er is geen noodzaak om daarover een prejudiciële vraag te stellen.

Voor het overige regelt de bestreden bepaling niet de fiscale situatie van de belastingplichtigen en zijn ook de overige aangevoerde grieven naar het oordeel van de Vlaamse Regering niet gegrond.

A.5. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat de bestreden bepaling het gezag van gewijsde van de arresten nrs. 9/2014 en 60/2016 schendt. In het eerstgenoemde arrest heeft het Hof een beperking van het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie vernietigd. De algehele opheffing van dat vorderingsrecht is daarom strijdig met dat arrest. In het laatstgenoemde arrest heeft het Hof artikel 194 van het Gemeentedecreet grondwettig bevonden in een bepaalde interpretatie. Dat oordeel moet eveneens gelden wat artikel 187 van het Provinciedecreet betreft.

A.6. De Vlaamse Regering merkt op dat er geen sprake kan zijn van een schending van het gezag van gewijsde wanneer een door de decreetgever genomen maatregel duidelijk verschilt van de eerder door het Hof ongrondwettig bevonden maatregel. Het Hof heeft nog geen uitspraak gedaan over de noodzaak om het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie onveranderd te handhaven.

- B -

B.1. De bestreden bepaling heft artikel 187 van het Provinciedecreet op. Dat artikel voorzag in de mogelijkheid voor inwoners om namens de provincie in rechte op te treden. Het artikel bepaalde :

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

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

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

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

B.2. Het opgeheven artikel 187 van het Provinciedecreet is nauw verwant met artikel 194 van het Gemeentedecreet, dat eveneens werd opgeheven, bij artikel 577 van het decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur ». Die opheffing is vernietigd bij het arrest nr. 129/2019. Artikel 194 van het Gemeentedecreet bepaalt :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.5.1. Het thans voorliggende beroep tot vernietiging betreft de algehele opheffing van artikel 187 van het Provinciedecreet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.7.2. In de materies die tot de provinciale bevoegdheden behoren, komt het aan de provinciale overheden toe om onwettige handelingen te doen ophouden of te voorkomen en om daartoe desnoods in rechte op te treden. Artikel 187 van het Provinciedecreet beoogde de inwoners van een provincie in de mogelijkheid te stellen om namens de provincie in rechte op te treden indien de deputatie of de provincieraad dat ten onrechte nalaten. Het algemeen belang van de provincie – met inbegrip van de provinciale financiën – kan immers in het gedrang komen door het stilzitten van de deputatie of de provincieraad.

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

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

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

B.9.1. De Vlaamse Regering haalt een aantal redenen aan ter verantwoording van de bestreden maatregel. Zij voert allereerst aan dat de *ratio legis* van het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie achterhaald is. Zoals vermeld in B.3.1, is dat recht opgevat naar het voorbeeld van het overeenkomstige recht dat op gemeentelijk vlak reeds bestond. Toen de wetgever in 1836 artikel 150 van de Gemeentewet aannam, beoogde hij volgens de Vlaamse Regering een oplossing te bieden voor de situatie waarin een gemeente niet durfde of wilde optreden tegen vooraanstaande inwoners van de gemeente. De gemeenteraden waren niet op dezelfde wijze representatief samengesteld zoals vandaag het geval is en het college van burgemeester en schepenen werd niet verkozen door de gemeenteraad maar benoemd door de regering.

B.9.2. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur », dat artikel 194 van het Gemeentedecreet heeft opgeheven :

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

B.9.3. Het komt vanzelfsprekend de decreetgever toe de bestaande wetgeving aan te passen aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Nadat hij vanaf 1 januari 2002 de bevoegdheid verwierf om, op grond van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen, heeft de Vlaamse decreetgever het vorderingsrecht van inwoners namens de gemeente uitdrukkelijk overgenomen in artikel 194 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie werd voor het eerst ingevoerd bij artikel 187 van het Provinciedecreet van 9 december 2005. Daaruit moet worden afgeleid dat de decreetgever, ook in de hedendaagse bestuurlijke context, zich het vorderingsrecht van inwoners namens de provincie heeft toegeëigend.

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

B.10.2. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur » :

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

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

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

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

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

B.11.2. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur » :

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

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

Een inwoner die op grond van artikel 187 van het Provinciedecreet in rechte optreedt, treedt evenwel niet op uit eigen naam, maar enkel uit naam en als vertegenwoordiger van de provincie. De vordering dient te steunen op een recht van de provincie en heeft tot doel een collectief belang te verdedigen. Bijgevolg vermag een inwoner van een provincie slechts namens haar in rechte op te treden voor zover de provincie in kwestie zelf een ontvankelijke vordering kan instellen.

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

B.11.5. De aangehaalde reden blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 22 december 2017 « over het lokaal bestuur » :

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

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

B.12. Het komt ten slotte aan de rechter toe om een eventueel misbruik begaan door de inwoners te bestraffen. Daartoe vereist artikel 187 van het Provinciedecreet overigens dat de inwoner die namens 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.13. Door de opheffing van het vorderingsrecht namens de provincie heeft de decreetgever het beschermingsniveau dat werd geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate verminderd zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

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

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

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

Het verzoek van de Vlaamse Regering kan niet worden ingewilligd.

B.15. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd. De overige grieven kunnen niet tot een ruimere vernietiging leiden. Door de vernietiging van de bestreden bepaling herleeft artikel 187 van het Provinciedecreet.

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

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 148 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2018 « houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005 ».

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 oktober 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen