# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 23 janvier 2014 (Belgique). RG 9/2014

* Date : 23-01-2014
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20140123-1
* Role number : 9/2014

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet des recours et procédure
a. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 21 janvier 2013 et parvenues au greffe le 22 janvier 2013, des recours en annulation respectivement de l'article 64 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005 (remplacement de l'article 194), publié au Moniteur belge du 8 août 2012, et de l'article 59 du décret flamand du 29 juin 2012 modifiant le Décret provincial du 9 décembre 2005 (remplacement de l'article 187), publié au Moniteur belge du 3 août 2012, ont été introduits par Frieda Lauwers, demeurant à 2180 Ekeren, Klein Hagelkruis 75, Eric Neyrinck, demeurant à 8301 Knokke-Heist, Zeedijk-Albertstrand 478/71, Jan Stevens, demeurant à 2950 Kapellen, Holleweg 91-101, Luc Melis, demeurant à 2960 Brecht, Canadalaan 34, Hugo Bogaerts, demeurant à 2900 Schoten, Wouwersdreef 38, Kristien Roelants, demeurant à 2018 Anvers, Grote Beerstraat 67, Diederick Van Woensel, demeurant à 2600 Berchem, Cogels Osylei 49, Denis Malcorps, demeurant à 9130 Doel, Camermanstraat 11, Jan Creve, demeurant à 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 111, Dieuwertje Dierick, demeurant à 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 111, Peter Kuipers, demeurant à 9130 Kieldrecht, Westzeestraat 5, Hans Versmissen, demeurant à 9130 Doel, Zoetenberm 23, Annick Thibaut, demeurant à 9130 Doel, Zoetenberm 23, Marina Apers, demeurant à 9130 Doel, Scheldemolenstraat 61, Guido Van de Walle, demeurant à 9130 Doel, Scheldemolenstraat 61, Maurice Vergauwen, demeurant à 9130 Kieldrecht, Dorpsstraat 92, Jeroen Van Ranst, demeurant à 9130 Kieldrecht, Oud Arenberg 116, Jolanka Decrick, demeurant à 1671 Elingen, Zwartemolenstraat 9, Johan De Vriendt, demeurant à 9190 Stekene, Kerkstraat 118, Paul Van Capellen, demeurant à 1850 Grimbergen, Wolvertemsesteenweg 180, Reinout Buys, demeurant à 3000 Louvain, Constantin Meunierstraat 62, Karel Sterckx, demeurant à 3190 Boortmeerbeek, Grootveldweg 17, Kevin De Laet, demeurant à 2060 Anvers, Muizenstraat 5/3, et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », dont le siège est établi à 2900 Schoten, Karel Selsstraat 37.
b. Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 1er et le 4 février 2013 et parvenues au greffe le 4 et le 6 février 2013, des recours en annulation totale ou partielle de l'article 64 du décret flamand précité du 29 juin 2012, modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005, ont été introduits respectivement par l'ASBL « Ademloos », dont le siège est établi à 2050 Anvers, Esmoreitlaan 5, l'ASBL « Straatego », dont le siège est établi à 2018 Anvers, Ballaarstraat 6, Wilhelmus van Hees, demeurant à 2050 Anvers, De Heemlaan 1, Linda Van den Bulck, demeurant à 2140 Borgerhout, Weerstandlaan 77, Marc Leloup, demeurant à 2140 Borgerhout, Weerstandlaan 77, Irène Cardinaels, demeurant à 2000 Anvers, Leopold De Waelstraat 11, Gilbert Cant, demeurant à 9120 Beveren (Haasdonk), Perstraat 88, Christine Bekaert, demeurant à 2100 Deurne, Oudedonklaan 178, Hubert Van Lier, demeurant à 2050 Anvers, Gustaaf Wappersstraat 11, Guido Verbeke, demeurant à 2070 Burcht, Dorpstraat 36/2, Peter Nyssen, demeurant à 2050 Anvers, Paul Van Ostaijenlaan 41, Eva van Tulden, demeurant à 2600 Berchem, Fruithoflaan 110/46, Bart Vyvey, demeurant à 2180 Ekeren, Kannekenslaan 14, Karolien Van de Put, demeurant à 2140 Borgerhout, Vrijgeleide 8, Philippe Vorsters, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Helena Peeters, demeurant à 2100 Anvers, Eksterlaar 13, Marieke Van Coppennolle, demeurant à 2550 Kontich, Vekenveld 11, Herman Van Roey, demeurant à 2060 Anvers, Geullincxstraat 21, Lidy Schillemans, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Jessica Vorsters, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Abygail Vorsters, demeurant à 2000 Anvers, Sint-Jacobsmarkt 10, Marcel Peeters, demeurant à 2018 Anvers, Plantijn en Moretuslei 115, et Frieda Philips, demeurant à 2018 Anvers, Plantijn en Moretuslei 115, et par Greet Bergmans, demeurant à 2070 Zwijndrecht, Fortlaan 17, et Steven Vervaet et Leen De Wilde, demeurant tous deux à 2070 Zwijndrecht, Lindenstraat 20.
c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 février 2013 et parvenue au greffe le 8 février 2013, un recours en annulation totale ou partielle de l'article 64 du décret flamand précité du 29 juin 2012, modifiant le Décret communal du 15 juillet 2005, a été introduit par Marc Van Damme, demeurant à 3221 Holsbeek (Nieuwrode), Bessembindersstraat 12.
Ces affaires, inscrites sous les numéros 5559, 5560, 5568, 5569 et 5570 du rôle de la Cour, ont été jointes.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1.1. Avant son remplacement par la première disposition attaquée, l'article 194 du Décret communal flamand du 15 juillet 2005 disposait :
« Si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal décide de ne pas ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la commune, pour autant qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.
Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la commune.
La commune ne pourra pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom ».
Avant son remplacement par la seconde disposition attaquée, l'article 187 du Décret provincial flamand du 9 décembre 2005 était libellé comme suit :
« Si la députation ou le conseil provincial décident de ne pas ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la province, pour autant qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.
Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la province.
La province ne pourra pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom ».
B.1.2. L'article 194 du Décret communal trouve son origine dans l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale et dans l'article 150 de la loi communale du 30 mars 1836.
Selon les travaux préparatoires de l'article 150 de la loi communale du 30 mars 1836, cette disposition visait le cas où la commune refuse d'intervenir et laisse se produire des infractions aux dépens de certains habitants (Pasin., 1836, p. 388). Ainsi, les intérêts de la commune sont protégés contre l'inaction de sa propre administration.
Lorsque, par l'article 187 du Décret provincial, le législateur décrétal flamand a autorisé les habitants à agir en justice au nom de la province dont ils sont habitants, il s'est référé au droit analogue qui existait déjà au niveau communal (Doc. parl., Parlement flamand, 2005-2006, n° 473/1, p. 81).
B.1.3. Un habitant d'une commune ou d'une province qui agit en justice sur la base de l'article 194 du Décret communal ou sur la base de l'article 187 du Décret provincial n'agit pas en son nom propre mais uniquement au nom et en tant que représentant de la commune ou de la province. L'action doit se fonder sur un droit de la commune ou de la province et a pour but de défendre un intérêt collectif. Par conséquent, un habitant d'une commune ou d'une province ne peut agir en justice au nom de l'une ou de l'autre que pour autant que la commune ou la province en question soient elles-mêmes recevables à agir.
B.1.4. La circonstance que l'acte contre lequel la commune ou la province agit en justice est conforme à une décision, une autorisation ou un avis de la commune, ou en constitue même une exécution, n'empêche pas l'autorité communale ou provinciale d'agir en justice à l'encontre de cet acte. En effet, l'article 159 de la Constitution n'empêche pas une autorité administrative d'invoquer l'illégalité d'une décision qu'elle a elle-même prise.
Un habitant peut donc intenter les actions dont la commune ou la province dispose, au nom de la commune ou de la province, même si l'acte contesté est conforme aux décisions de la commune ou de la province.
B.1.5. Lorsqu'un ou plusieurs habitants agissent en justice au nom de la commune ou de la province, l'organe normalement compétent pour représenter l'autorité communale ou provinciale en justice perd la libre disposition des droits faisant l'objet de l'action. Cet organe conserve toutefois la possibilité de participer à la procédure afin de soutenir l'action des habitants ou pour la poursuivre ou reprendre l'instance, si ces habitants restent en défaut de défendre les intérêts de la commune ou de la province de manière adéquate.
B.2.1. Le droit d'agir en justice au nom de la commune ou de la province a été utilisé plus fréquemment ces dernières années, plus particulièrement en application combinée avec l'action en cessation environnementale visée aux articles 1er à 3 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, qui disposent :
« Article 1er. Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.
Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.
Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées.
Art. 2. La personne morale visée à l'article 1er doit être une association sans but lucratif régie par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique. Elle doit en avoir respecté toutes les prescriptions, avoir dans son objet social la protection de l'environnement et avoir, dans ses statuts, défini le territoire auquel s'étend son activité.
La personne morale doit, au jour de l'intentement de l'action en cessation, être dotée de la personnalité juridique depuis trois ans au moins.
Elle doit apporter la preuve, par production de ses rapports d'activité ou de tout autre document, qu'elle a une activité réelle conforme à son objet statutaire, et que cette activité concerne l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle vise à protéger.
Art. 3. L'action est formée et instruite selon les formes du référé conformément aux articles 1035 à 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire.
Elle peut également être formée par requête. Celle-ci est déposée en quatre exemplaires au greffe du tribunal de première instance ou envoyée à ce greffe par lettre recommandée à la poste.
Le greffier du tribunal avertit sans délai la partie adverse par pli judiciaire et l'invite à comparaître au plus tôt trois jours, au plus tard huit jours après l'envoi du pli judiciaire auquel est joint un exemplaire de la requête introductive.
A peine de nullité, la requête contient :
1. l'indication des jour, mois et an;
2. la dénomination et le siège de l'association;
3. le nom et l'adresse de la personne morale ou physique contre laquelle la demande est formée;
4. l'objet et exposé des moyens de la demande;
5. la signature du demandeur ou de son avocat.
Il est statué sur la demande nonobstant toute action pénale exercée en raison des mêmes faits.
Il est sursis à statuer sur l'action pénale relative à des faits faisant l'objet d'une action en cessation, jusqu'à ce qu'une décision passée en force de chose jugée ait été rendue relativement à l'action en cessation.
Pendant la surséance, la prescription de l'action publique est suspendue.
Il peut également être statué sur une demande reconventionnelle fondée sur le caractère vexatoire ou téméraire de l'action ».
B.2.2. Un bon aménagement du territoire fait partie de l'environnement à protéger au sens de la loi du 12 janvier 1993 (arrêt de la Cour n° 168/2004 du 28 octobre 2004, B.1.1; Cass., 8 novembre 1996, Pas., 1996, n° 426; Cass., 31 mars 2008, Pas., 2010, n° 198).
B.2.3. L'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 accorde un droit d'action en matière de protection de l'environnement notamment à une « autorité administrative ». Parmi les autorités administratives visées à l'article 1er de la loi figurent les communes et les provinces. Par conséquent, cette disposition habilite une commune ou une province à introduire une action en cessation en vue de protéger l'environnement ou d'empêcher une menace grave pour l'environnement sur son territoire, pour autant que la protection de cet aspect de l'environnement relève de ses compétences (Cass., 14 février 2002, Pas., 2002, n° 104). En pareil cas, la commune ou la province est censée avoir un intérêt (Cass., 10 mars 2008, Pas., 2008, n° 163).
B.3.1. La première disposition attaquée a modifié l'article 194 du Décret communal sur trois points. Tout d'abord, elle limite le champ d'application du droit d'agir en justice au nom de la commune aux cas dans lesquels, par suite de l'inaction du collège des bourgmestre et échevins ou du conseil communal, des dommages à l'environnement ont été causés ou une menace grave de tels dommages existe. Ensuite, ce droit est subordonné à une mise en demeure préalable du collège des bourgmestre et échevins pour l'inaction et à un délai d'attente de dix jours après la notification de cette mise en demeure, dans lequel l'administration communale peut agir elle-même en justice. Enfin, les personnes qui agissent en justice au nom de la commune doivent signifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins. Les deux dernières conditions sont prévues sous peine d'irrecevabilité.
L'article 194 du Décret communal ainsi modifié est libellé comme suit :
« Si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal omet d'agir en droit, et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux ou en une menace grave de dommages environnementaux, un ou plusieurs habitants peuvent agir en droit au nom de la commune, à condition qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.
Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la commune.
La commune ne pourra pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom.
Sous peine d'irrecevabilité, les personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent agir en droit au nom de la commune que si elles ont notifié l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins et, préalablement, ont mis en demeure le collège des bourgmestre et échevins en raison de l'inaction, et si, après un délai de dix jours suivant cette notification de la mise en demeure, aucune action en droit de la part de l'administration communale n'a eu lieu. En cas d'urgence, une mise en demeure préalable n'est pas requise ».
B.3.2. Les modifications mentionnées en B.3.1 ont été expliquées dans les travaux préparatoires de la façon suivante :
« L'action en cessation environnementale n'est ouverte en principe qu'aux associations, mais, par le détour de l'article 194 du Décret communal, tout habitant peut intenter une action au nom de la commune si celle-ci est effectivement en mesure de le faire mais ne le souhaite pas pour une raison déterminée. L'application combinée a des effets non-voulus, qui peuvent non seulement embarrasser une commune (par exemple dans le cas de l'annulation d'une autorisation accordée par la commune elle-même) mais aussi lui faire courir un risque de responsabilité. En outre, les droits de celui qui fait l'objet d'une action en cessation environnementale sont mis en péril.
[...]
La présente proposition n'entend certainement pas jeter l'enfant avec l'eau du bain. Le droit de participation conféré au citoyen constitue un droit qui est incontestablement acquis. Il est également clair que le citoyen doit pouvoir faire usage d'un certain nombre d'instruments et de moyens, si son intérêt est violé, afin de faire valoir ses droits et de soumettre la contestation aux instances qui sont désignées pour en juger. Toutefois, cet acquis ne peut pas, par une application combinée malheureuse de deux réglementations, donner lieu à des situations dans lesquelles une administration communale est désavantagée, sans que cela ait été voulu, ou dans lesquelles l'exécution de travaux d'infrastructure indispensables encourt un retard disproportionné.
La démarcation entre l'intérêt général et l'intérêt individuel est souvent une ligne délicate à tracer et, dans de nombreux cas, elle constitue également une appréciation subjective. Tout l'art d'une bonne réglementation consiste à trouver un équilibre entre les deux intérêts et à veiller à ce que les travaux ou les mesures qui profitent à l'ensemble des citoyens ne puissent pas être retardés ou entravés par un particulier, de manière disproportionnée, par voie de procédure, sans pour autant violer les droits de recours dont ce particulier dispose » (Doc. parl., Parlement flamand, 2011-2012, n° 1467/4, p. 3).
« L'article 194 du Décret communal est le prolongement de l'article 271, § 1er, de la nouvelle loi communale et date déjà de 1836. A l'époque, l'intention était de protéger les intérêts de la commune contre l'inaction de sa propre administration. Ceci est entre-temps dépassé. Les conseils communaux sont aujourd'hui composés de manière représentative et le collège n'est plus nommé par le gouvernement (ce qui était le cas en 1836). En outre, les habitants disposent de toute une série d'autres moyens pour agir contre des autorités défaillantes (possibilités de recours administratifs, possibilités de participation, etc.).
La jurisprudence fait de l'article 194 du Décret communal une arme contre la commune, que le législateur n'a pas voulue. En effet, l'article signifierait que les habitants peuvent aussi agir au nom de la commune contre celle-ci, par exemple pour attaquer un projet qui est expressément soutenu par le collège et le conseil communal. La jurisprudence de la Cour de cassation dit que lorsqu'un habitant a intenté une action au nom de la commune, le collège, qui est normalement compétent pour représenter la commune en justice, perd la libre disposition des droits faisant l'objet de l'action. Ni le collège ni le conseil communal n'ont alors encore le droit de contester les points de vue soutenus par l'habitant sur ce qui constitue l'intérêt communal.
Afin de limiter les effets non voulus de cet article, sa portée est limitée aux dommages environnementaux » (Doc. parl., Parlement flamand, 2011-2012, n° 1467/7, p. 10).
Il découle de ces travaux préparatoires que le législateur décrétal flamand estimait que l'application combinée de l'article 194 du Décret communal et de l'action en cessation environnementale aboutit à des abus dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cette application combinée permettrait aux habitants d'intenter, au nom de la commune, une action en cessation environnementale contre des décisions de la commune, sans avoir à justifier d'un intérêt. En outre, le collège des bourgmestre et échevins ne pourrait pas intervenir dans la procédure pour exposer sa propre vision de l'intérêt communal.
B.3.3. La seconde disposition attaquée a apporté, mutatis mutandis, les mêmes modifications à l'article 187 du Décret provincial. Lors des travaux préparatoires, il a été déclaré que ces modifications reposaient sur les mêmes motifs que ceux qui ont présidé aux modifications de l'article 194 du Décret communal (Doc. parl., Parlement flamand, 2011-2012, n° 1493/4, p. 10).
L'article 187, ainsi remplacé, du Décret provincial dispose :
« Si la députation ou le conseil provincial décident [lire : omettent] d'ester en justice, et lorsque suite à cette inaction, des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la province, pour autant qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.
Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la province.
La province ne peut pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom.
Sous peine d'irrecevabilité, des personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent ester en justice au nom de la province que lorsqu'ils ont signifié la pièce introductive à la députation, et ont préalablement mis en demeure la députation à cause de l'inaction et lorsqu'aucune intervention en justice action de la part de l'administration provinciale n'a eu lieu dans un délai de dix jours après la notification de cette mise en demeure. En cas d'urgence, aucune mise en demeure préalable n'est requise ».
B.3.4. Dans les travaux préparatoires, il a encore été souligné que, dans l'article 194, remplacé, du Décret communal et dans l'article 187, remplacé, du Décret provincial, la notion d'« environnement » doit être interprétée de manière restrictive, en ce sens que le domaine de l'aménagement du territoire en est exclu :
« M. [...] ajoute encore qu'il s'agit d'une protection contre des infractions environnementales, mais que l'intention n'est pas de l'utiliser dans le cadre des infractions urbanistiques » (Doc. parl., Parlement flamand, 2011-2012, n° 1467/14, p. 35).
Quant aux règles répartitrices de compétence
B.4.1. Dans le premier moyen des affaires nos 5559 et 5560, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 39, 77, 125, 128, 129, 134, 160 et 161 de la Constitution et les articles 4, 5, 6, § 1er, 7 et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le législateur décrétal flamand aurait réglé le droit procédural applicable devant les juridictions, alors que cette compétence serait réservée au législateur fédéral.
B.4.2. En limitant le champ d'application de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial, le législateur décrétal flamand n'a pas fixé les règles de procédure devant les juridictions mais a seulement déterminé les matières dans lesquelles un habitant d'une commune ou d'une province peut agir en justice au nom de cette commune ou de cette province. Cette mesure concerne le fonctionnement des institutions provinciales et communales, lequel relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
B.4.3. L'obligation, prescrite sous peine d'irrecevabilité, de notifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation et d'avoir préalablement mis le collège des bourgmestre et échevins ou la députation en demeure en raison de l'inaction et observé ensuite un délai de dix jours avant d'agir en justice au nom de la commune ou de la province concerne, en revanche, la compétence du législateur fédéral de fixer les règles de procédure devant les juridictions.
Aux termes de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les décrets peuvent toutefois porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les parlements régionaux ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. En vertu de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions peuvent invoquer l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions attaquées sur cette matière ne soit que marginale.
Le législateur décrétal flamand a pu estimer que la manière dont un habitant d'une commune ou d'une province peut agir en justice au nom de cette commune ou de cette province ne pouvait être réglée de manière équilibrée que si le pouvoir de représentation de l'habitant était soumis à quelques conditions de recevabilité, lesquelles visent à informer la commune ou la province du fait que l'habitant a l'intention d'agir en justice au nom de la commune ou de la province et à donner connaissance de l'acte introductif d'instance. De cette manière, le collège des bourgmestre et échevins défaillant ou la députation défaillante peuvent en effet être incités à agir encore en justice.
La matière se prête à un régime différencié et l'incidence des dispositions attaquées sur la compétence fédérale est marginale puisque les conditions de recevabilité précitées ne sont d'application que dans le cadre d'une action en justice sur la base de l'article 194 du Décret communal ou sur la base de l'article 187 du Décret provincial.
Il est satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le législateur décrétal flamand n'a pas excédé sa compétence.
Le premier moyen dans les affaires nos 5559 et 5560 n'est pas fondé.
Quant à la limitation du champ d'application ratione materiae
B.5.1. Dans le troisième moyen des affaires nos 5559 et 5560 et dans le premier moyen des affaires nos 5568, 5569 et 5570, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent en particulier les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles créeraient une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, les personnes qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province dans une affaire qui concerne l'environnement sensu stricto et, d'autre part, les personnes qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province dans une affaire qui concerne l'aménagement du territoire ou dans une affaire qui est étrangère à l'environnement sensu lato.
B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3.2 qu'en adoptant les dispositions attaquées, le législateur décrétal flamand entendait en particulier limiter, dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'utilisation combinée du droit d'agir en justice au nom de la commune ou de la province et de l'action en cessation environnementale prévue par la loi du 12 janvier 1993, parce qu'il jugeait qu'il en avait été fait un usage abusif et que, dans cette procédure, le collège des bourgmestre et échevins et la députation sont désavantagés, parce qu'ils ne peuvent pas intervenir dans la cause pour exposer leur vision de l'intérêt communal ou provincial ou pour soutenir que l'action introduite au nom de la commune ou de la province doit être déclarée irrecevable ou non fondée.
B.5.3. Dans les matières qui relèvent des compétences communales ou provinciales, il revient aux autorités communales et provinciales de faire cesser ou de prévenir des actes illicites et, au besoin, d'agir en justice à cette fin. L'article 194 du Décret communal et l'article 187 du Décret provincial visent à permettre aux habitants d'une commune ou d'une province d'agir en justice au nom de la commune ou de la province si le collège des bourgmestre et échevins ou la députation s'en abstiennent à tort.
Il appartient, dans ce cadre, au juge saisi de l'affaire de déclarer l'action ou le recours irrecevables, si les habitants qui agissent en justice au nom de la commune ou de la province poursuivaient non pas un intérêt collectif mais un intérêt purement personnel. En outre, le juge déclarera l'action ou le recours non fondés si aucune illégalité n'a été commise.
La circonstance que le collège des bourgmestre et échevins ou la députation perdent à cette occasion la libre disposition des droits qui font l'objet de l'action est la conséquence de l'inaction de ces organes.
B.5.4. En outre, les motifs exposés dans les travaux préparatoires ne peuvent pas justifier pourquoi la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province est également exclue dans d'autres matières que celle de l'aménagement du territoire. En effet, dans les matières qui ne concernent pas l'environnement sensu lato, l'habitant ne peut pas introduire une action en cessation environnementale au nom de la commune ou de la province. Or, dans de telles affaires aussi, l'intérêt général de la commune ou de la province - en ce compris celui des finances communales ou provinciales - peut être mis en péril par l'inaction du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation.
Sans que la Cour doive se prononcer sur la justesse de la perception du législateur décrétal, selon lequel la combinaison de l'action en cessation environnementale et de l'action en justice au nom de la commune ou de la province a conduit à des abus, il y a lieu de constater que les motifs exposés dans les travaux préparatoires ne peuvent pas davantage justifier pourquoi la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province est également exclue dans des affaires qui relèvent du domaine de l'aménagement du territoire mais dans lesquelles aucun abus n'est fait de l'article 194 du Décret communal ou de l'article 187 du Décret provincial. Il peut s'agir, en l'occurrence, d'affaires dans lesquelles les conditions du permis n'ont pas été observées ou d'affaires concernant des travaux exécutés sans autorisation, mais aussi d'affaires dans lesquelles l'illégalité d'une autorisation délivrée par la commune ou la province est en cause.
Il appartient au juge saisi de l'affaire de sanctionner un éventuel abus commis par les habitants. C'est à cette fin, du reste, que l'article 194 du Décret communal et l'article 187 du Décret provincial requièrent que l'habitant qui agit en justice au nom de la commune ou de la province constitue une garantie pour supporter personnellement les frais de la procédure - ce qui inclut également l'indemnité de procédure - et pour répondre de la condamnation au paiement de dommages et intérêts ou de l'amende qui pourrait être prononcée pour procédure ou recours téméraire et vexatoire.
B.5.5. En outre, dans la mesure où la combinaison de l'action en cessation environnementale et de la possibilité d'agir en justice au nom de la commune ou de la province aurait conduit à des abus, le législateur décrétal n'a pas examiné si ces abus pouvaient être combattus par des mesures moins extrêmes que la suppression, dans toutes les matières qui ne concernent pas l'environnement sensu stricto, de la possibilité pour les habitants de défendre l'intérêt général de leur commune ou de leur province contre l'inaction injustifiée de leur administration.
B.5.6. Les moyens sont fondés. Par conséquent, les mots « et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux ou en une menace grave de dommages environnementaux, », qui figurent dans l'article 194 du Décret communal, et les mots « et lorsque suite à cette inaction, des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit, », qui figurent dans l'article 187 du Décret provincial, doivent être annulés.
Les autres moyens ne doivent pas être examinés en tant qu'ils concernent la limitation du champ d'application de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial à l'environnement sensu stricto.
Quant à la liberté d'association
B.6.1. Dans le deuxième moyen des affaires nos 5559 et 5560, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 23 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus, en ce qu'elles supprimeraient la possibilité pour les associations de défense de l'environnement d'intenter une action en cessation environnementale contre des actes qui se produisent dans une commune où leur siège statutaire n'est pas établi.
B.6.2. Les dispositions attaquées n'ont toutefois apporté aucune modification à la loi du 12 janvier 1993. Les personnes morales qui remplissent les conditions prévues à l'article 2 de cette loi peuvent, sans restriction, intenter une action en cessation environnementale contre les actes qui se produisent dans toute commune située dans le territoire que leurs statuts ont défini.
Le deuxième moyen dans les affaires nos 5559 et 5560 n'est pas fondé.
Quant aux règles de procédure
B.7.1. Dans la seconde branche du deuxième moyen de l'affaire n° 5568, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et, dans le cinquième moyen des affaires nos 5559 et 5560, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 1, 2, 3 et 9 de la Convention d'Aarhus, en ce que les exigences de la notification préalable d'une mise en demeure, du délai d'attente de dix jours après cette notification et de la notification de l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation compliqueraient par trop les possibilités des habitants d'agir en justice au nom de la commune ou de la province, alors que la commune ou la province qui agirait encore en justice après la mise en demeure ne doit pas notifier l'acte introductif d'instance à l'habitant. En outre, il pourrait être fait un usage abusif de la possibilité dont la commune ou la province dispose d'agir encore elle-même en justice, parce qu'il n'existe aucun contrôle du caractère sérieux et de la pertinence des moyens développés par l'autorité communale ou provinciale et parce que cette autorité, qui agit elle-même en justice, peut ensuite se désister de l'instance ou conclure une transaction.
B.7.2. Les moyens ne sont pas fondés en tant qu'ils concernent l'article 23 de la Constitution et les articles 1, 2, 3 et 9 de la Convention d'Aarhus. En effet, ces dispositions ne s'opposent pas, dans ce cadre, à des restrictions procédurales raisonnables.
B.7.3. L'obligation de notifier l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation est raisonnablement justifiée, étant donné que ces organes, même s'ils négligent d'agir eux-mêmes en justice, doivent disposer d'un aperçu de toutes les affaires qui touchent à l'intérêt de la commune ou de la province, en ce compris les procédures qui sont engagées au nom de la commune ou de la province, et des moyens qui y sont invoqués.
B.7.4. L'obligation de mettre le collège des bourgmestre et échevins ou la députation en demeure, excepté en cas d'urgence, et d'observer ensuite un délai d'attente de dix jours vise à donner l'opportunité au représentant normal de la commune ou de la province d'agir encore en justice.
En ce qu'elle permet au collège des bourgmestre et échevins ou à la députation d'agir encore en justice dans le but de priver l'initiative des habitants de toute effectivité, par exemple en introduisant une action irrecevable, en négligeant de développer les moyens les plus pertinents ou en se désistant ensuite de l'instance ou en concluant une transaction défavorable aux intérêts de la commune ou de la province, cette obligation va cependant plus loin qu'il est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et mine l'objectif de l'article 194 du Décret communal et de l'article 187 du Décret provincial.
B.7.5. Le nouvel article 194, alinéa 4, du Décret communal et le nouvel article 187, alinéa 4, du Décret provincial doivent toutefois être interprétés en ce sens que les habitants peuvent encore agir en justice si la commune ou la province, après la mise en demeure, n'introduisent qu'une action pro forma. Il revient au juge saisi de l'affaire de ne déclarer irrecevable l'action intentée par les habitants qu'après avoir constaté que l'action introduite par le collège des bourgmestre et échevins ou par la députation est recevable et contient des moyens pertinents ou après avoir constaté que le collège des bourgmestre et échevins ou la députation ne se sont pas abusivement désisté de l'instance ou n'ont pas conclu une transaction préjudiciable.
Ainsi interprétées, les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.
B.7.6. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5568, en sa seconde branche, et le cinquième moyen dans les affaires nos 5559 et 5560 ne sont pas fondés.
Par ces motifs,
la Cour
- annule, dans l'article 194 du Décret communal flamand du 15 juillet 2005, remplacé par le décret du 29 juin 2012, les mots « et si cette inaction résulte en des dommages environnementaux et en une menace grave de dommages environnementaux, » et annule, dans l'article 187 du Décret provincial du 9 décembre 2005, remplacé par le décret du 29 juin 2012, les mots « et lorsque suite à cette inaction des dommages à l'environnement ont été causés ou lorsqu'une telle menace se produit, »;
- rejette les recours pour le surplus, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.7.5.
Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 23 janvier 2014.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
M. Bossuyt