



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 29/2025
du 20 février 2025
Numéro du rôle : 8241**

En cause : le recours en annulation de l'article 11 du décret flamand du 23 novembre 2023 « modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », introduit par Philippe Vande Castele et Joannes Wiene.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juin 2024 et parvenue au greffe le 18 juin 2024, un recours en annulation de l'article 11 du décret flamand du 23 novembre 2023 « modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (publié au *Moniteur belge* du 19 décembre 2023) a été introduit par Philippe Vande Castele et Joannes Wiene, assistés et représentés par Me Geert Lambrechts, avocate au barreau d'Anvers.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Aube Wirtgen et Me Sietse Wils, avocats au barreau de Bruxelles, et par Me Stefan Sottiaux et Me Timothy Roes, avocats au barreau d'Anvers, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 11 décembre 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception

de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la compétence de la Cour

A.1.1. Selon le Gouvernement flamand, le recours est irrecevable parce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler le mode d'élaboration d'une disposition décrétales.

A.1.2. Les parties requérantes soutiennent que la Cour est compétente pour statuer sur le recours, qui vise à l'annulation d'une disposition décrétales. À titre subsidiaire, elles suggèrent que la Cour pose, à ce propos, deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

Quant à l'intérêt

A.2.1. Le Gouvernement flamand soutient par ailleurs que le recours est à tout le moins partiellement irrecevable à défaut d'intérêt. Selon lui, les parties requérantes ne démontrent pas que la disposition attaquée les affecte de manière directe et défavorable. L'intérêt de la seconde partie requérante n'est même nullement expliqué. Du reste, on n'aperçoit pas non plus quel préjudice les parties requérantes pourraient subir, puisque l'obligation, attaquée, de recourir à la procédure numérique ne rend pas plus difficile la tâche de l'avocat.

A.2.2. Les parties requérantes font valoir qu'elles justifient dûment d'un intérêt. La disposition attaquée affecte en effet de manière directe et défavorable les avocats qui représentent une partie devant une juridiction administrative flamande qui est placée sous l'autorité du Service des juridictions administratives, étant donné qu'il leur est plus difficile d'accomplir leurs missions. Les avocats dont le cabinet est implanté dans une zone défavorisée sur le plan numérique, comme c'est le cas de la première partie requérante, sont en outre particulièrement affectés. Ils perdront en effet des clients et pourront acquérir moins de nouveaux clients, dès lors qu'ils ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire pour pouvoir recourir à la procédure numérique. Ils sont à tout le moins lésés en ce que, contrairement à d'autres avocats, ils doivent assumer eux-mêmes les coûts liés à l'installation de l'infrastructure nécessaire. Par ailleurs, la disposition attaquée affecte les parties requérantes également en leur qualité de justiciable et de partie potentielle dans une procédure devant une juridiction administrative flamande à laquelle s'applique la disposition attaquée. Elles ne peuvent en effet plus choisir un avocat qui a son cabinet dans une zone où l'infrastructure d'accès à internet est défaillante.

Quant au fond

A.3. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'article 11 du décret flamand du 23 novembre 2023 « modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (ci-après : le décret du 23 novembre 2023), des articles 10, 11, 12, 13 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les principes généraux du droit d'accès au juge et de la bonne administration de la justice, avec le

droit au libre choix d'un avocat, avec la liberté d'entreprendre, avec les principes généraux de la sécurité juridique, de la proportionnalité et du raisonnable, avec la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 « relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions » (ci-après : la directive (UE) 2018/958), avec les articles 13 à 18 du décret flamand du 21 mai 2021 « modifiant le décret du 24 février 2017 transposant partiellement la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles » et avec les articles 40/3 à 40/6 du décret flamand du 24 février 2017 « transposant partiellement la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles » (ci-après : le décret du 24 février 2017).

Elles critiquent le fait que l'adoption de la disposition attaquée n'a pas été précédée d'un examen de proportionnalité et que les parties prenantes n'en ont pas été informées et n'y ont pas été associées, comme l'exigent les articles 4, 6, 7 et 8 de la directive (UE) 2018/958 et les dispositions précitées du décret du 24 février 2017. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, cette directive est effectivement applicable, étant donné que la disposition attaquée restreint l'exercice d'une profession réglementée. Le commentaire succinct contenu dans l'exposé des motifs du décret du 23 novembre 2023 ne suffit pas en tant qu'examen de proportionnalité. Ce commentaire n'est pas étayé par des éléments qualitatifs et quantitatifs et n'approfondit pas les risques réels liés à l'obligation d'utiliser une plateforme numérique dans les procédures devant les juridictions du Service des juridictions administratives. En particulier, il n'apparaît pas que le législateur décréto ait tenu compte du fait que cette obligation s'applique aussi aux avocats dont le cabinet est implanté dans une zone défavorisée sur le plan numérique, ni du risque de piratage.

A.4.1. Le Gouvernement flamand soutient que le moyen unique est partiellement irrecevable, en ce que l'exposé à ce sujet qui est développé dans la requête ne satisfait pas aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.4.2. Selon le Gouvernement flamand, le moyen unique n'est en tout cas pas fondé. La directive (UE) 2018/958 ne s'applique pas à la disposition attaquée. L'obligation imposée aux avocats d'utiliser une plateforme numérique dans les procédures devant les juridictions du Service des juridictions administratives ne constitue pas une réglementation de la profession d'avocat. Une telle obligation ne règle ni l'accès à la profession d'avocat ni les modalités d'exercice de celle-ci. Ces notions doivent être interprétées à la lumière de l'objectif de la directive précitée, qui consiste à empêcher de nouvelles restrictions à la libre circulation des services et à la liberté d'établissement. La disposition attaquée porte uniquement sur les modalités pratiques des services rendus par l'autorité publique.

Le Gouvernement flamand ajoute qu'en toute hypothèse, l'absence d'un examen de proportionnalité ne peut pas entraîner l'annulation de la disposition attaquée. Il n'apparaît pas de la directive (UE) 2018/958 que son non-respect serait assorti d'une sanction à ce point drastique. L'examen de proportionnalité n'est pas une formalité substantielle.

Enfin, le Gouvernement flamand soutient que l'exposé des motifs contient bien un examen de proportionnalité. Cet examen suffit pour qu'il soit satisfait aux exigences de la directive (UE) 2018/958, même s'il est succinct.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1. Le recours tend à l'annulation de l'article 11 du décret flamand du 23 novembre 2023 « modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (ci-après : le décret du 23 novembre 2023). Cette disposition insère dans le décret flamand du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la

procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (ci-après : le décret du 4 avril 2014) un article 17/1, nouveau, qui dispose :

« Sous peine d'irrecevabilité, les parties ou conseils suivants utilisent la plateforme numérique :

1° l'Autorité flamande, l'administration flamande, les organes consultatifs flamands, les organismes publics flamands qui ne font pas partie de l'administration flamande, les autorités locales et les autorités externes, visés aux articles I.3, 1° à 5° et 8°, du décret de gouvernance du 7 décembre 2018, y compris tous leurs représentants;

2° un avocat en sa qualité de représentant d'une partie;

3° une partie ou un conseil qui n'est pas un avocat, et qui a recours à la plateforme numérique pour déposer une requête ou le premier acte de procédure.

Sous peine d'irrecevabilité, le choix d'une partie ou d'un conseil tel que visé à l'alinéa 1er, 3°, d'utiliser ou non la plateforme numérique vaut pour toutes les actions dans la même affaire ».

B.2. L'article 17/1 du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée, impose à trois catégories de personnes d'utiliser, sous peine d'irrecevabilité, la plateforme numérique. L'obligation s'applique aux autorités mentionnées au point 1° de la disposition attaquée et à leurs représentants, aux avocats en leur qualité de représentant d'une partie et aux parties ou aux conseils qui ne sont pas avocats, mais qui recourent à la plateforme numérique pour déposer une requête ou le premier acte de procédure.

B.3. La disposition attaquée entre en vigueur à une date fixée par le Gouvernement flamand, qui peut faire une distinction entre les juridictions administratives flamandes (article 22 du décret du 23 novembre 2023), et elle s'applique aux requêtes introduites à partir de la date d'entrée en vigueur (article 23 du même décret).

B.4. Au moment de l'introduction du recours présentement examiné, les parties requérantes avaient déjà introduit un autre recours en annulation de la disposition attaquée. Ces recours n'ont pas été joints, eu égard à la période écoulée entre leurs introductions respectives. Par son arrêt n° 26/2025 du 20 février 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.026), la Cour a rejeté le premier recours, inscrit sous le numéro 8186 du rôle. Dans le recours présentement examiné, les parties requérantes invoquent d'autres griefs que ceux qu'elles avaient formulés dans ce

recours, bien que l'on n'aperçoive pas pourquoi elles n'auraient pas tout aussi bien pu faire figurer ces griefs dans leur requête initiale. On peut attendre des parties devant la Cour qu'elles respectent l'économie de la procédure.

Quant à l'intérêt

B.5.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989) imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.5.2. La première partie requérante exerce la profession d'avocat et justifie dès lors de l'intérêt requis pour demander l'annulation d'une disposition qui impose à un avocat, en sa qualité de représentant d'une partie, l'utilisation d'une plateforme numérique.

Étant donné que le recours est recevable en ce qui concerne la première partie requérante, l'intérêt de la seconde partie requérante ne doit pas être examiné.

Quant à la recevabilité du moyen unique

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

Conformément à l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour n'est, par ailleurs, pas compétente pour contrôler des dispositions décrétales au regard d'autres dispositions décrétales, qui ne sont pas des règles répartitrices de compétences.

La Cour examine le moyen unique dans la mesure où il répond à ces exigences.

Quant au fond

B.7. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 « relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions » (ci-après : la directive (UE) 2018/958). Les parties requérantes soutiennent qu'aucun examen de proportionnalité n'a été mené conformément à cette directive avant l'adoption de la disposition attaquée, et que le législateur décentral n'a pas non plus satisfait aux obligations en matière d'information et de participation des parties prenantes, imposées par cette directive.

B.8. La directive (UE) 2018/958 a été transposée partiellement par le décret flamand du 21 mai 2021 « modifiant le décret du 24 février 2017 transposant partiellement la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ».

B.9.1. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/958, « la présente directive s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exercice de celle-ci, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre et qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE ».

L'article 4, paragraphe 1, de la même directive dispose :

« Avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou avant de modifier de telles dispositions existantes, les États membres procèdent à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente directive ».

L'article 8 de la même directive dispose :

« 1. Les États membres mettent, par les moyens appropriés, l'information à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas des membres de la profession concernée, avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de modifier de telles dispositions existantes.

2. Les États membres associent dûment toutes les parties concernées et leur donnent la possibilité d'exprimer leur point de vue. Lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres mènent des consultations publiques conformément à leurs procédures nationales ».

B.9.2. Le considérant 11 de la directive (UE) 2018/958 mentionne :

« [...] Il existe plusieurs façons de réglementer une profession, par exemple en réservant l'accès à une activité particulière ou son exercice aux titulaires d'une qualification professionnelle. Les États membres peuvent également réglementer l'une des modalités d'exercice d'une profession, en fixant les conditions d'usage des titres professionnels ou en imposant des exigences de qualification uniquement aux indépendants, aux professionnels salariés ou aux dirigeants ou représentants légaux d'entreprises, en particulier lorsque l'activité est exercée par une personne morale sous la forme d'une société professionnelle ».

Le considérant 27 de la même directive mentionne :

« [...] L'accès à certaines activités et leur exercice peuvent être subordonnés au respect de plusieurs exigences, notamment en matière d'organisation de la profession, d'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, d'éthique professionnelle, de supervision et de responsabilité. Par conséquent, lors de l'évaluation de l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées, les États membres devraient tenir compte des exigences existantes, dont la formation professionnelle continue, l'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, les systèmes d'inscription ou d'autorisation, les restrictions quantitatives, les exigences particulières en matière de forme juridique ou de détention du capital, les restrictions territoriales, les restrictions pluridisciplinaires et les règles d'incompatibilité, les exigences concernant la couverture d'assurance, les exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession, les exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux ainsi que les exigences relatives à la publicité ».

B.10. En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner si la Cour est compétente pour contrôler le respect des exigences de la directive (UE) 2018/958 et les obligations concrètes qui, le cas échéant, en découlent pour le législateur décentralisé. En effet, il suffit de constater qu'une simple règle de procédure, telle une obligation imposée à un avocat d'utiliser un système de procédure électronique, ne saurait être considérée comme une restriction de l'accès à une profession réglementée ou de l'exercice de celle-ci, au sens des dispositions précitées de cette

directive. L'accès à l'activité d'avocat et l'exercice de celle-ci ne sont pas subordonnés au respect d'une telle obligation. Par conséquent, la disposition attaquée ne relève pas du champ d'application de cette directive.

B.11. Eu égard à ce qui est dit en B.10, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suggérées par les parties requérantes. Ces questions ne pourraient en effet être pertinentes que si la Cour devait se déclarer incompétente pour contrôler le respect des exigences de la directive (UE) 2018/958.

B.12. Le moyen unique n'est pas fondé.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 février 2025.

Le greffier,

Frank Meersschaut

Le président,

Luc Lavrysen