



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 26/2025
du 20 février 2025
Numéro du rôle : 8186**

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 Casteele et Joannes Wienen.

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 5 mars 2024 et parvenue au greffe le 6 mars 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 Casteele et Joannes Wienen, 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 Claire Buggenhoudt, avocats au barreau d'Anvers, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Aube Wirtgen et Me Sietse Wils, et par Me Stefan Sottiaux et Me Timothy Roes, avocat au barreau d'Anvers, 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. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours est irrecevable pour cause d'incompétence de la Cour. Selon lui, les parties requérantes critiquent en substance la prétendue fracture numérique d'une zone donnée, et non la disposition attaquée, qui ne s'y rapporte pas.

A.1.2. Les parties requérantes répondent qu'elles demandent bien 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) et que la Cour est compétente pour statuer à ce sujet. Le fait que certaines zones soient défavorisées sur le plan numérique n'est pas l'objet du recours, mais un constat qui donne lieu au moyen unique et qui justifie l'annulation de la disposition attaquée.

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 moyen unique

A.3. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'article 11 du décret du 23 novembre 2023, des articles 10, 11, 12, 13 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 161 de la Constitution, 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 le libre choix du domicile et du lieu d'exercice de la profession et avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme. Le moyen unique contient cinq branches.

A.4.1. Le Gouvernement flamand fait préalablement valoir que toutes les branches du moyen unique manquent en fait en ce qu'elles se fondent sur la prémisse erronée selon laquelle certains avocats, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne disposent pas d'une connexion à internet aux performances minimales. Tout d'abord, les avocats doivent, en vertu des articles 1er et 186 du Code de déontologie des avocats, s'établir à un endroit où ils disposent d'une connexion à internet qui fonctionne bien. En outre, on ne peut plus considérer de nos jours que certaines zones n'auraient pas accès à une connexion à internet adéquate aux fins de la procédure numérique, d'autant que plusieurs opérateurs de réseau sont actifs en Belgique et que des opérateurs mobiles proposent eux aussi un accès à internet. Les parties requérantes ne démontrent pas non plus le contraire en ce qui concerne les zones où elles sont établies. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, une connexion à la fibre optique n'est pas nécessaire pour recourir à la procédure numérique. Une connexion à internet moins rapide, comme celle dont dispose la première partie requérante, suffit. Au demeurant, l'article 71 de la loi du 13 juin 2005 « relative aux communications électroniques » (ci-après : la loi du 13 juin 2005) prévoit une procédure qui garantit un accès adéquat à internet, fût-ce pour les consommateurs seulement. Étant donné que les parties requérantes sont établies à l'adresse de leur résidence principale, elles peuvent recourir à cette procédure. Compte tenu de cela, elles n'ont du reste pas non plus un intérêt à la question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne qu'elles suggèrent. Cette question préjudicielle n'est, en outre, pas utile pour l'appréciation de la constitutionnalité de la disposition attaquée.

A.4.2. Les parties requérantes contestent que le moyen unique manque en fait. La référence au Code de déontologie des avocats ne convainc pas. L'article 1er de ce Code requiert uniquement qu'un avocat exerce sa profession avec compétence. Or, un avocat qui est établi dans une zone défavorisée sur le plan numérique agit avec compétence en n'introduisant pas ses demandes par la voie numérique. La disposition attaquée empêche ainsi cet avocat d'exercer sa profession avec compétence. De plus, l'article 186 de ce Code ne s'applique pas à la communication avec une juridiction administrative flamande. En outre, il y a lieu d'écarter l'application des alinéas 2 et 3 de cette disposition, dès lors qu'il n'a pas été procédé à la consultation préalable obligatoire des parties prenantes prévue par l'arrêté royal du 9 mai 2021 « déterminant le portail fédéral unique visé à l'article 9 de la loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession, les informations reprises sur ce portail et les modalités de son utilisation » ni à l'examen de proportionnalité obligatoire prévu par 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 » et par la loi du 27 octobre 2020 « relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession ». Le Code de déontologie des avocats ne saurait en tout état de cause servir de fondement juridique pour la disposition attaquée.

Par ailleurs, selon les parties requérantes, il y a effectivement des zones défavorisées sur le plan numérique en Belgique. La norme de référence de 100 Mbps prévue par la loi du 13 juin 2005 n'est pas atteinte dans plusieurs zones, dont celle où est implanté le cabinet de la première partie requérante. Au demeurant, selon l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, seuls 99,78 % des ménages étaient couverts par une connexion d'une vitesse de 10 Mbps. La procédure que prévoit l'article 71 de la loi du 13 juin 2005 n'offre en outre pas de solution pour les avocats, étant donné qu'elle ne s'applique que dans le cas où il s'agit d'un consommateur.

Enfin, selon les parties requérantes, une question préjudicielle doit être posée à la Cour de justice de l'Union européenne sur la validité de l'article 84 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « établissant le code des communications électroniques européen (refonte) », puisque la garantie, contenue dans cette disposition, d'un service d'accès adéquat à l'internet à haut débit, en position déterminée, est exclusivement réservée aux consommateurs.

A.5.1. Dans la première branche, les parties requérantes soutiennent que l'obligation que la disposition attaquée impose à l'avocat qui représente une partie d'utiliser, sous peine d'irrecevabilité, la plateforme numérique porte atteinte au droit d'accès au juge. Selon elles, cette obligation est déraisonnable parce que le greffe du Service

des juridictions administratives doit s'organiser lui-même de façon à ce que la procédure puisse se dérouler de manière hybride, parce que la procédure non numérique ne pose pas de problèmes et parce que plusieurs avocats ne peuvent pas satisfaire à cette obligation s'ils ne disposent pas de l'infrastructure numérique nécessaire; on ne peut en outre pas attendre de ces avocats qu'ils financent cette infrastructure eux-mêmes. On ne peut pas non plus attendre d'eux qu'ils ouvrent leur courrier numérique en dehors du cabinet. Enfin, dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soulignent encore que l'article 161 de la Constitution comporte également un droit d'accès au juge et que les exigences de procédure portent atteinte à la liberté d'entreprendre.

A.5.2. Le Gouvernement flamand fait valoir tout d'abord que le moyen, en sa première branche, est irrecevable, à défaut d'exposé, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 161 de la Constitution et de la liberté d'entreprendre, telle que garantie par l'article II.3 du Code de droit économique et par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ensuite, le Gouvernement flamand allègue que le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé. Il relève que la Cour européenne des droits de l'homme a, dans l'arrêt *Xavier Lucas c. France* du 9 juin 2022 (ECLI:CE:ECHR:2022:0609JUD001556720), jugé que le recours obligatoire à une plateforme électronique dans le cadre de la communication avec une juridiction, lorsque la partie est assistée d'un avocat, est compatible avec le droit d'accès au juge. La Cour a déjà porté la même appréciation par son arrêt n° 49/2015 du 30 avril 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.049).

Selon le Gouvernement flamand, cette conclusion vaut également pour la disposition attaquée. Tout d'abord, cette dernière poursuit un objectif légitime d'intérêt général, à savoir réduire les délais de traitement des procédures devant les juridictions administratives flamandes et améliorer l'accès au juge en donnant aux parties un accès numérique à toutes les pièces de procédure, sans qu'elles doivent se déplacer au greffe. Le Gouvernement flamand soutient par ailleurs que la disposition attaquée est proportionnée à ces objectifs. L'obligation de recourir à la procédure électronique est prévisible et ne s'applique que dans trois cas, à savoir lorsqu'une des instances publiques flamandes mentionnées agit en tant que partie, lorsqu'une partie est représentée par un avocat et lorsqu'une partie ou un conseil qui n'est pas un avocat a choisi de déposer la requête ou le premier acte de procédure par le biais de la plateforme numérique. Une partie qui n'est pas tenue d'utiliser la plateforme numérique et qui ne choisit pas d'utiliser celle-ci n'y est pas non plus tenue si d'autres parties quant à elles ont recours ou doivent recourir à la plateforme numérique. Enfin, l'autorité publique ne doit pas non plus garantir à l'avocat un accès adéquat à l'internet à haut débit avant qu'une telle obligation puisse être instaurée.

A.6.1. Dans la deuxième branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11, 12 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le droit au libre choix d'un avocat, en ce que l'obligation de recourir à la procédure électronique s'applique également aux avocats dont le cabinet est sis dans des zones où l'infrastructure d'accès à internet est défaillante, à savoir les zones où la vitesse est inférieure à 100 Mbps, à 30 Mbps à titre subsidiaire et à 10 Mbps à titre infiniment subsidiaire. Or, il se déduit de la jurisprudence de la Cour que le recours obligatoire à une procédure électronique est subordonné à la disponibilité de l'infrastructure nécessaire à cet effet. Dès lors, la disposition attaquée viole le droit de l'avocat au libre choix de son domicile, étant donné qu'il sera contraint de déplacer son cabinet vers une zone permettant un accès numérique. On ne peut en effet pas attendre d'un avocat qu'il utilise des applications internet hors de son cabinet, étant donné que ceci compromettrait en particulier le secret professionnel. On ne peut pas non plus attendre qu'il recoure à l'internet mobile, en raison du risque pour sa santé que représente potentiellement son exposition à des rayonnements.

A.6.2. Le Gouvernement flamand estime que le moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé. Le législateur décréteil ne devait pas traiter différemment les avocats dont le cabinet est implanté dans des zones où l'infrastructure d'accès à internet est défaillante, étant donné que, selon les articles 1er et 186 du Code de déontologie des avocats, ils ne peuvent pas s'établir dans ces zones et qu'en cas de besoin, ils peuvent se déplacer pour recourir à la plateforme numérique. Contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, il n'y a pas non plus lieu d'écarter l'application de cette dernière disposition du Code de déontologie des avocats à défaut d'examen de proportionnalité, puisque l'exigence d'un examen de proportionnalité ne s'y applique pas et qu'en toute hypothèse, l'absence d'un tel examen ne conduit pas à l'illégalité. Par ailleurs, l'identité de traitement est en tout état de cause raisonnablement justifiée au regard de l'objectif légitime qui consiste à réaliser une procédure correcte et efficace. À l'heure actuelle, on est en droit d'attendre d'un avocat que l'emploi de la procédure électronique ne constitue pas un obstacle à l'exercice de sa mission. Au contraire, celle-ci présente même des avantages pour lui, comme le fait d'être moins dépendant des heures d'ouverture du bureau de poste et d'obtenir

une confirmation directe de son dépôt. Étant donné que la plateforme numérique peut être utilisée à titre facultatif depuis longtemps déjà, l'objectif poursuivi ne peut pas non plus être atteint par une mesure moins drastique. Enfin, la disposition attaquée ne restreint pas le droit au libre choix du domicile, qui ne s'applique pas à l'établissement d'une activité économique. La restriction est à tout le moins justifiée pour les raisons évoquées plus haut.

A.7.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes invoquent la violation du principe d'égalité et de non-discrimination et du droit d'accès au juge, en ce que le législateur décréteil n'a pas choisi des critères de distinction pertinents. Premièrement, il n'est pas pertinent que le caractère obligatoire ou non du recours à la plateforme numérique dépende du fait que l'avocat représente une partie ou non. Par contre, il est pertinent de savoir si l'élection de domicile a été faite chez l'avocat. Deuxièmement, il n'est pas davantage pertinent que l'avocat et les parties qui ont déposé leur premier acte de procédure par le biais de la plateforme numérique soient présumés disposer des aptitudes numériques nécessaires. Leur imposer le recours à la plateforme numérique sur la base de cette présomption revient à ignorer le fait que certains avocats et certaines parties se trouvent dans une zone défavorisée sur le plan numérique.

A.7.2. Le Gouvernement flamand estime que le moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé. Selon lui, la plupart des critiques des parties requérantes sont des critiques d'opportunité. En outre, le critère de la représentation par un avocat est pertinent, étant donné qu'on peut attendre des avocats, en raison notamment des règles déontologiques, qu'ils soient capables d'utiliser une plateforme numérique. Dans le même sens, on peut attendre d'une partie ou d'un conseil qui n'est pas un avocat que, s'ils ont déposé la requête ou le premier acte de procédure par le biais de la plateforme numérique, ils sont encore capables d'utiliser celle-ci dans la suite de la procédure.

A.8.1. Dans la quatrième branche, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11, 12 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le droit au libre choix d'un avocat. Elles font valoir que la différence de traitement entre, d'une part, les avocats qui représentent une partie et, d'autre part, les conseils autres que les avocats, les avocats qui assistent seulement une partie et les parties qui n'ont pas d'avocat n'est pas raisonnablement justifiée. La représentation par un avocat n'empêche en effet pas que la partie puisse elle-même s'occuper du dépôt et que l'élection de domicile puisse être faite à l'adresse de la partie elle-même. Il n'y a pas de raison d'imposer le recours à la plateforme numérique dans ces cas-là également. Il en est d'autant plus ainsi que la procédure numérique a également ses défauts et que le cabinet de certains avocats est implanté dans une zone défavorisée sur le plan numérique. Il n'est nullement tenu compte de cette dernière catégorie d'avocats.

A.8.2. Le Gouvernement flamand estime que le moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé. Il observe que la différence de traitement entre les parties qui sont représentées par un avocat et celles qui se font assister par d'autres conseils repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif d'assurer une administration de la justice correcte et efficace. On peut en effet attendre d'un avocat, en raison notamment des règles déontologiques, qu'il dispose de l'infrastructure et de l'expertise nécessaires pour recourir à la procédure numérique. En revanche, d'autres conseils ne connaissent souvent pas le fonctionnement des juridictions administratives. Selon lui, il en va de même de l'identité de traitement entre tous les avocats qui représentent une partie, et ce, quel que soit le lieu où l'élection de domicile a été faite. En effet, une partie qui est représentée par un avocat peut demander son aide lorsqu'elle s'occupe elle-même du dépôt mais qu'elle rencontre des difficultés d'utilisation de la plateforme numérique. En outre, le critère de l'élection de domicile enlèverait tout sens à l'obligation de recourir à la plateforme numérique, étant donné qu'il suffirait que le domicile élu soit celui de la partie pour la contourner.

A.9.1. Dans la cinquième branche, les parties requérantes soutiennent que l'obligation imposée aux avocats qui représentent une partie de recourir à la plateforme numérique n'est pas raisonnablement justifiée. Les parties peuvent en effet être également représentées devant les juridictions administratives flamandes par des conseils autres que des avocats et ces conseils n'ont pas une telle obligation s'ils n'ont pas déposé la requête ou le premier acte de procédure par le biais de la plateforme numérique. De plus, il en va de même de l'avocat qui agit en tant que représentant de droit commun.

A.9.2. Le Gouvernement flamand estime que le moyen, en sa cinquième branche, n'est pas fondé. Selon lui, la disposition attaquée ne peut pas être interprétée en ce sens que l'avocat peut échapper à l'obligation de recourir à la plateforme numérique en agissant en tant que représentant de droit commun. En outre, le législateur décréteil peut estimer que les personnes qui ont une certaine qualification, comme les avocats, disposent d'une expertise particulière. Le fait que certains avocats ne disposent tout de même pas de cette expertise et que d'autres conseils

en disposent parfois n'y change rien. Le législateur décréte peut choisir des catégories qui ne correspondent à la réalité que de manière simplifiée et approximative.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

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.3.1. La disposition attaquée fait partie d'un décret qui vise à permettre une procédure entièrement numérique devant les juridictions administratives flamandes qui sont placées sous l'autorité du Service des juridictions administratives. Ce dernier mettra, à cet effet, une plateforme numérique à disposition « qui permettra un traitement entièrement numérique de la procédure devant les juridictions administratives : dépôt et réception numériques des actes de procédure, paiement immédiat des droits de rôle, accès à un dossier entièrement numérique, calcul des délais, calendrier des audiences, aperçus des dossiers en cours pour les cabinets d'avocats ». Le décret du 23 novembre 2023 a été adopté à la suite de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 février 2021 « modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne le guichet numérique », qui réglait déjà la possibilité de dépôt électronique de documents (*Doc. Parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1821/1, pp. 4-6).

B.3.2. Spécifiquement en ce qui concerne la disposition attaquée, les travaux préparatoires mentionnent :

« Après les expériences positives du guichet existant, on estime que le moment est venu d'imposer la procédure numérique dans la majorité des cas. Dans le contexte social et juridique actuel, on opte pour une approche différenciée portant une attention particulière aux personnes dans la société pour lesquelles le passage au numérique est moins évident. De cette manière, la disposition proposée trouve un équilibre entre, d'une part, le droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti, entre autres, par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 9 de la Convention d'Aarhus, et, d'autre part, le progrès, la modernisation et la durabilité du droit administratif procédural flamand et de la société grâce à la transformation numérique du service public. Le passage (progressif) à une procédure numérique contribue à apporter une protection juridique efficace et à réduire encore les délais de traitement devant les juridictions administratives flamandes. Il améliore également l'accès au juge, notamment parce que les parties pourront, à l'avenir, toujours avoir un accès numérique à tous les actes de procédure, alors qu'auparavant, une consultation (physique) au greffe était toujours exigée.

[...]

En outre, une telle obligation est également jugée nécessaire et proportionnée pour un avocat en sa qualité de représentant d'une partie. En 2023, on peut attendre de ce groupe professionnel qu'il mette en œuvre les moyens nécessaires pour que le recours à une plateforme d'échange numérique ne pose aucun problème. En revanche, l'obligation ne s'applique pas à une partie qui est également un avocat et qui agit en son nom propre et pour son propre compte en tant que personne physique.

[...]

Plus généralement, le choix de la procédure numérique ou le recours obligatoire à celle-ci ne vaut jamais que séparément pour chaque partie ou chaque conseil. Cela veut dire que le fait qu'une partie doive l'utiliser n'a pas automatiquement pour conséquence que toutes les autres parties concernées doivent le faire aussi pour l'ensemble de la procédure. Par conséquent, le greffe du Service des juridictions administratives s'organise de façon à ce que la procédure puisse être menée de manière hybride, c'est-à-dire que la communication se déroule par le biais de la plateforme d'échange numérique avec certaines parties et sur papier avec d'autres. Abstraction faite de l'obligation prévue pour les autorités précitées et pour les avocats, il est essentiel de veiller à la stricte préservation de la liberté de choix pour garantir au maximum le droit d'accès au juge.

Pour des raisons pratiques aussi, il n'est pas souhaitable que, dans le cadre d'une procédure, des parties permutent entre la voie numérique et non numérique. Il s'indique dès lors que la procédure numérique reste, en principe, obligatoire également pour une partie qui, au cours de la procédure, choisit de ne plus se faire représenter par un avocat. Une partie qui, en revanche, a opté pour la procédure non numérique mais qui, au cours de la procédure, choisit de faire appel quand même à un avocat pour déposer ses actes de procédure est néanmoins tenue de continuer à suivre cette voie, nonobstant l'obligation de principe pour les avocats de suivre la procédure numérique.

Sous réserve de l'application de la doctrine générale de la force majeure, est irrecevable tout acte déposé par la voie non numérique par une partie ou un conseil à qui incombe déjà une obligation de recourir à la plateforme numérique » (*ibid.*, pp. 17-19).

B.4. 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 de son entrée en vigueur (article 23 du même décret).

Quant à la compétence de la Cour

B.5.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989), la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.5.2. Étant donné que le recours est dirigé contre une disposition décrétole, à savoir l'article 11 du décret du 23 novembre 2023, la Cour est compétente pour en connaître.

Quant à l'intérêt

B.6.1. La Constitution et 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.6.2. 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.7.1. 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.

B.7.2. Les parties requérantes n'exposent pas dans leur requête en quoi la disposition attaquée violerait la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

institutionnelles et par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elles n'exposent pas non plus en quoi les articles 23 et 161 de la Constitution seraient violés.

Le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces normes de contrôle.

Quant au fond

B.8. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11, 12 et 13 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 les principes généraux de la sécurité juridique, de la proportionnalité et du raisonnable, avec le libre choix du domicile et du lieu d'exercice de la profession et avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le moyen contient cinq branches, qui portent sur le principe du recours obligatoire à la plateforme numérique (première branche), sur l'absence de distinction selon la qualité de la connexion ou de l'infrastructure d'accès à internet dans la zone où est implanté le cabinet de l'avocat (deuxième branche), sur l'absence de distinction selon que l'élection de domicile a été faite chez l'avocat ou selon les aptitudes numériques de l'avocat (troisième branche), sur la différence de traitement entre, d'une part, les avocats qui représentent une partie et, d'autre part, des conseils autres que les avocats, les avocats qui assistent une partie sans la représenter et les parties qui n'ont pas d'avocat (quatrième branche), et sur la différence de traitement entre les avocats et les représentants de droit commun (cinquième branche).

La Cour examine ces cinq branches conjointement.

B.9.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.9.3. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit également le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits et libertés mentionnés dans cette Convention et dans ses protocoles additionnels.

B.10.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Le droit d'accès au juge est également garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général du droit.

B.10.2. Le droit d'accès au juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit. Le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre.

Le droit d'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit d'accès au juge de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité d'une telle restriction avec le droit d'accès au juge dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de

l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

En effet, le droit d'accès au juge « se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente » (CEDH, 24 mai 2011, *Sabri Güneş c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2011:0524JUD002739606, § 58; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

B.10.3. Le droit à un procès équitable, tel que garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, peut impliquer pour le justiciable l'assistance d'un conseil pour la comparution devant une juridiction lorsque les circonstances de l'espèce font apparaître comme très improbable que la personne concernée puisse défendre utilement sa propre cause (CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, ECLI:CE:ECHR:1979:1009JUD000628973, § 26; 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, §§ 61-63).

B.11. Enfin, le principe de la sécurité juridique interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.12. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3.2 que la disposition attaquée vise à contribuer à une protection juridique efficace, à diminuer encore la durée de traitement des affaires portées devant les juridictions administratives flamandes et à améliorer l'accès au juge, notamment en faisant en sorte que les parties puissent désormais avoir un accès numérique aux pièces de procédure, alors qu'auparavant, une consultation physique au greffe était toujours requise.

Par conséquent, la disposition attaquée poursuit un objectif légitime d'intérêt général (CEDH, 16 février 2021, *Stichting Landgoed Steenbergen e.a. c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD001973217, § 50; 9 juin 2022, *Xavier Lucas c. France*, ECLI:CE:ECHR:2022:0609JUD001556720, § 46) et est également appropriée au regard de cet objectif, étant donné que le recours à la plateforme numérique permet aux juridictions administratives flamandes concernées de consulter sans délai les pièces et de procéder immédiatement à leur examen. Par ailleurs, le recours à la plateforme numérique donne à l'avocat concerné ou à la partie concernée la possibilité de prendre connaissance plus rapidement des actes de procédure et des autres communications accomplies dans le cadre de l'affaire.

B.13. L'article 17/1 du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée, impose aux avocats qui agissent en qualité de représentant d'une partie de toujours recourir à la plateforme numérique, alors qu'il n'impose aux parties et aux conseils qui ne sont pas avocats de recourir à la plateforme numérique dans une affaire que s'ils ont déposé une requête ou le premier acte de procédure par le biais de la plateforme numérique.

B.14. Pareille distinction repose sur un critère objectif et pertinent au regard de l'objectif poursuivi.

La mission spécifique de représentation en justice d'un avocat, de même que ses obligations déontologiques et professionnelles, peuvent justifier d'exiger de lui, lorsqu'il agit en sa qualité de représentant en droit, qu'il recoure toujours à un système de procédure électronique dans le cadre de l'assistance qu'il fournit à son client (CEDH, 9 juin 2022, *Xavier Lucas c. France*, précité, § 51; 16 février 2021, *Stichting Landgoed Steenbergen e.a. c. Pays-Bas*, précité, § 52).

De plus, en sa qualité d'auxiliaire de justice, l'avocat est un professionnel dont le législateur décréte peut présumer qu'il possède le matériel informatique adéquat pour recourir à une plateforme numérique.

Dans le même sens, le législateur décréte a pu considérer d'ailleurs que les parties et les conseils autres que des avocats qui ont déposé une requête ou un premier acte de procédure par

le biais de la plateforme numérique sont en mesure de recourir à la plateforme numérique pendant tout le déroulement de l'affaire.

B.15.1. Les parties requérantes soutiennent que les avocats dont le cabinet est sis dans des endroits où la vitesse d'internet est faible ou dont l'infrastructure d'accès à internet est moins performante sont empêchés d'utiliser la plateforme numérique du Service des juridictions administratives.

B.15.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.1 que la plateforme numérique sert notamment au dépôt et à la réception numériques des actes de procédure, au paiement immédiat des droits de rôle, à obtenir un accès à un dossier entièrement numérique, au calcul des délais et à la consultation du calendrier des audiences et des aperçus des dossiers en cours. Les parties requérantes ne démontrent pas que la circonstance que, selon elles, certaines zones en Flandre ont une vitesse d'internet plus faible ou une infrastructure d'accès à internet moins performante empêche de recourir à une telle plateforme numérique. Une telle utilisation de la plateforme numérique ne nécessite en effet pas des vitesses d'internet élevées. Par conséquent, la question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne suggérée par les parties requérantes ne doit pas être posée, étant donné qu'elle n'est pas pertinente pour l'examen du recours présentement examiné.

B.15.3. Contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, il ne peut dès lors pas non plus être reproché au législateur décrétoal de ne pas avoir fait en sorte que l'obligation imposée aux avocats représentant une partie de recourir à la plateforme numérique dépende de l'élection de domicile chez l'avocat ou du fait que l'avocat a signé l'acte de procédure pour la partie. Ces conditions supplémentaires auraient en effet pour conséquence que l'obligation de recourir à la plateforme numérique pourrait être contournée facilement.

B.16. Par ailleurs, la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes concernées. Comme il est confirmé dans les travaux préparatoires mentionnés en B.3.2, la démonstration d'un cas fortuit ou de force majeure permet d'échapper à la sanction d'irrecevabilité de la demande ou de la pièce de procédure.

L'audience qui se tient ou que l'avocat concerné peut requérir lui offre la possibilité de démontrer qu'il se trouve dans un des cas visés ci-dessus.

En outre, l'article 10 du décret du 23 novembre 2023 ajoute à l'article 17 du décret du 4 avril 2014 un deuxième alinéa, qui, en cas d'indisponibilité totale et de longue durée de la plateforme numérique, habilite le Gouvernement flamand à élaborer les exigences temporaires d'introduction légitime d'actes de procédure. Le Gouvernement flamand peut, à cet égard, suspendre ou prolonger les délais applicables jusqu'à la résolution de l'indisponibilité de la plateforme numérique.

Enfin, comme il est dit en B.4, une entrée en vigueur différée de la disposition attaquée a été prévue, afin de donner aux avocats un délai pour se préparer à l'obligation attaquée.

B.17. Le contrôle au regard du principe de la proportionnalité et du principe du raisonnable ainsi qu'au regard de la liberté de toute personne de choisir librement sa résidence, garantie par l'article 12, alinéa 1er, de la Constitution et par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion, indépendamment de la question de savoir si l'obligation imposée à un avocat de recourir à une plateforme numérique constitue une ingérence dans cette liberté.

B.18. Le moyen unique n'est pas fondé.

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,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen