



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 71/2025
du 30 avril 2025
Numéro du rôle : 8164**

En cause : le recours en annulation totale ou partielle du décret-cadre flamand du 14 juillet 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande », introduit par Geert Lambrechts et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, 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 14 février 2024 et parvenue au greffe le 15 février 2024, un recours en annulation totale ou partielle du décret-cadre flamand du 14 juillet 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande » (publié au *Moniteur belge* du 29 août 2023) a été introduit par Geert Lambrechts, Eric Geens, Dirk Bus, Roger Housen et Johannes Wienen, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le 6 mars 2024, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet ont informé le président qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de rendre un arrêt constatant que le recours en annulation n'est manifestement pas recevable.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire justificatif.

Par ordonnance du 23 avril 2024, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire suivant la procédure ordinaire.

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 a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 12 mars 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, 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 précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation du décret-cadre flamand du 14 juillet 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande » (ci-après : le décret-cadre du 14 juillet 2023). En ordre subsidiaire, elles demandent l'annulation, notamment, des articles 2, 4, 5, 8, 9, 10, 14, 18, 28, 29, 31, 36, 38, 40, 41, 42, 44, 46, 47, 49, 52, 53, 54, 55, 57, 63, 65, 67, 68, 74, 79, 87, 96, 98, 102 et 108 du décret-cadre précité.

A.2.1. Se ralliant en l'espèce aux conclusions des juges-rapporteurs, le Gouvernement flamand estime que le recours est irrecevable, à défaut, pour les parties requérantes, de justifier d'un intérêt. Il fait tout d'abord valoir que les parties requérantes ne sont pas affectées par les dispositions attaquées du décret-cadre du 14 juillet 2023, mais qu'elles ne peuvent être affectées concrètement que dans la mesure où une réglementation sectorielle rendrait applicable le décret-cadre du 14 juillet 2023. Les parties requérantes ne démontrent pas non plus que leur situation est régie par une réglementation sectorielle qui rendrait applicable le décret-cadre du 14 juillet 2023. Le caractère prétendument large des notions employées par le législateur décréteur et l'invocation de la qualité d'habitant de la Région flamande ne sont pas utiles à l'appui de l'intérêt. Elles ne démontrent pas davantage que le décret-cadre du 14 juillet 2023 porte atteinte à un aspect de l'État de droit démocratique à ce point essentiel qu'elles peuvent en déduire l'intérêt requis. L'invocation de la qualité d'avocat, d'architecte ou de fonctionnaire ne suffit pas non plus pour étayer leur intérêt. La troisième partie requérante ne peut pas non plus invoquer qu'elle justifie d'un intérêt suffisant en ce qu'elle pourrait, en tant que fonctionnaire, être désignée comme superviseur, comme (membre d'une) instance verbalisante, comme (membre d'une) instance de réparation ou comme responsable de la validation des mesures de réparation amiables.

Selon le Gouvernement flamand, l'intérêt invoqué par les parties requérantes est trop indirect et hypothétique pour être pris en compte.

A.2.2. Le Gouvernement flamand considère également que le recours est partiellement irrecevable à défaut de griefs. Les parties requérantes demandent certes l'annulation du décret-cadre du 14 juillet 2023 dans son intégralité, mais elles n'articulent pas de griefs contre toutes les dispositions attaquées. Selon lui, le recours est en tout état de cause irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 18, 31, 41, 54, 79, 87, 104 et 108 du décret-cadre du 14 juillet 2023.

A.2.3. Le Gouvernement flamand estime enfin que le recours est à tout le moins partiellement irrecevable à défaut d'exposé des moyens.

A.3.1. Les parties requérantes contestent l'irrecevabilité du recours.

A.3.2. Dans leur requête, les parties requérantes invoquent en substance, à l'appui de leur intérêt à l'annulation (de parties) du décret-cadre du 14 juillet 2023, les éléments suivants :

- la formulation des notions employées dans le décret-cadre du 14 juillet 2023 est à ce point large que ce décret affecte quiconque commet, en région de langue néerlandaise, une irrégularité, une infraction ou une atteinte à la réglementation flamande;

- elles sont domiciliées en Région flamande et sont en cette qualité soumises à une ou plusieurs mesures de maintien (une recherche et/ou une surveillance prévoyant le droit de retenir toute personne et/ou des mesures de sûreté et/ou une décision de sanction ou une peine et/ou des mesures publiques de réparation ; l'entrave et le refus de coopération à la recherche ou aux poursuites sont punis à cet égard) et un ou plusieurs de leurs droits fondamentaux sont affectés;

- la troisième partie requérante invoque sa qualité de fonctionnaire flamand.

Dans leur requête, elles invoquent encore d'autres éléments spécifiques à l'appui de l'intérêt d'une ou de plusieurs parties requérantes à attaquer des parties spécifiques du décret du 14 juillet 2023 :

- les première, deuxième et troisième parties requérantes exercent des activités en tant que, respectivement, avocat, architecte et fonctionnaire, de sorte qu'elles sont victimes de certaines ingérences dans leurs droits fondamentaux parce qu'elles sont contraintes de consacrer du temps, sans compensation financière et sans le moindre avertissement préalable, à tout ce que le superviseur leur demande ou leur impose;

- les parties requérantes invoquent leur liberté d'aller et venir;

- les parties requérantes invoquent également le fait que certaines dispositions relatives au Collège de maintien touchent directement à l'accès au juge, qui constitue un aspect de l'État de droit démocratique à ce point essentiel que sa sauvegarde intéresse tous les citoyens.

A.3.3. Dans leurs mémoires, les parties requérantes invoquent ensuite les arguments suivants pour réfuter l'irrecevabilité pour défaut d'intérêt.

À supposer que l'intérêt des parties requérantes ne soit pas reconnu en raison du fait que le décret-cadre du 14 juillet 2023 doit encore être mis en œuvre, le contrôle de la constitutionnalité de ce décret-cadre est reporté et fragmenté d'une manière funeste pour les parties requérantes, ce qui, selon elles, conduirait, en violation des articles 13 et 142 de la Constitution, à vider de sa substance leur accès à un recours en annulation auprès de la Cour. Ainsi, en effet, la constitutionnalité du décret-cadre du 14 juillet 2023 ne peut plus être examinée directement et intégralement dans le cadre de leur recours. Par ailleurs, plus tard, dans le cadre des dispositions de mise en œuvre, la constitutionnalité du décret-cadre du 14 juillet 2023, déjà déclaré applicable en tout ou en partie, ne pourra plus être contestée valablement ou intégralement devant la Cour. Par ailleurs, cette approche de l'intérêt discrimine les parties requérantes par rapport aux requérants institutionnels quant à leur accès au juge pour contester une telle législation-cadre.

Elles soulignent enfin que les articles 19, 5°, 43, 63, 92, 118 et 124 du décret flamand du 26 avril 2024 « modifiant divers décrets, en ce qui concerne la mise en œuvre du Décret-cadre Maintien flamand du 14 juillet 2023 » rendent le décret-cadre du 14 juillet 2023 applicable dans six réglementations sectorielles.

A.3.4. Elles contestent l'affirmation selon laquelle leur recours n'est pas dirigé contre les articles 18, 31, 41, 54, 79, 87, 104 et 108 du décret-cadre du 14 juillet 2023. Elles relèvent que les objections contre ces dispositions découlent également des critiques qu'elles ont formulées contre d'autres dispositions.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation du décret-cadre flamand du 14 juillet 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande » (ci-après : le décret-cadre du 14 juillet 2023). En ordre subsidiaire, elles demandent l'annulation des articles 2, 4, 5, 8, 9, 10, 14, 18, 28, 29, 31, 36, 38, 40, 41, 42, 44, 46, 47, 49, 52, 53, 54, 55, 57, 63, 65, 67, 68, 74, 79, 87, 96, 98, 102 et 108 du décret-cadre précité.

Le recours est sans objet en ce qu'il concerne les articles 42, 46, 55, 68, 74 et 96, dernier alinéa, qui ont été annulés par l'arrêt n° 23/2025 du 13 février 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.023).

B.2. Le décret-cadre du 14 juillet 2023 fixe un nouveau cadre général pour le maintien de la réglementation flamande, en remplacement du décret-cadre du 22 mars 2019 « relatif au maintien administratif », lequel est abrogé par l'article 108 du décret-cadre, attaqué, du 14 juillet 2023.

Le chapitre 1er du décret-cadre du 14 juillet 2023 contient une série de dispositions générales et de définitions. Le chapitre 2 règle la supervision de la réglementation flamande et la recherche de délits et d'infractions par les superviseurs. Le chapitre 3 règle les sanctions administratives. Le chapitre 4 porte sur l'obligation de réparer le dommage public causé par un délit, par une infraction ou par une violation de normes. Le chapitre 5 prévoit des mesures de sécurité que les superviseurs et les instances de réparation peuvent imposer. Le chapitre 6 règle la mise en œuvre des sanctions et des mesures, de même que l'attribution des recettes de maintien. Le chapitre 7 porte sur la protection juridique des tiers. Au chapitre 8, le Gouvernement flamand est habilité à définir des politiques générales en matière de supervision, de recherche, de poursuite, de sanction, de sécurité et de réparation. Le chapitre 9 prévoit un registre des sanctions administratives, un registre des mesures et une base de données des arrêts, et il prévoit plusieurs obligations en matière de publicité. Le chapitre 10 contient plusieurs dispositions complémentaires que la réglementation flamande peut déclarer applicables. Le chapitre 11 contient les peines et sanctions propres au décret. Enfin, le chapitre 12 contient les dispositions finales.

B.3. L'article 3 du décret-cadre du 14 juillet 2023 dispose :

« Le présent décret s’applique en tout ou en partie à la réglementation flamande si un décret le prévoit et dans les conditions fixées par ce décret précité.

Par dérogation à l’alinéa 1er, les articles 25, 26 et 84 s’appliquent à l’ensemble de la réglementation flamande.

Par dérogation à l’alinéa 1er, les articles 4, 6 et 77 à 83 s’appliquent à la réglementation flamande si le Gouvernement flamand le décide dans les conditions qu’il fixe.

[...] ».

Il découle de cette disposition que le décret-cadre du 14 juillet 2023, comme réglementation-cadre, est, dès son entrée en vigueur, « mis à la disposition des réglementations sectorielles, qui peuvent adhérer en tout ou en partie au cadre » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1724/1, p. 34).

Cette « adhésion » requiert une disposition décrétole ou réglementaire rendant applicable le décret-cadre du 14 juillet 2023 en tout ou seulement en partie et éventuellement de manière conditionnelle. Le législateur décrétole a délibérément opté pour cette façon de procéder, qui est dictée tant par la réalité politique que par le souci de fournir un travail sur mesure, eu égard au caractère diversifié de la réglementation flamande (*ibid.*).

Seuls la création d’une base de données électronique, dans laquelle toute la jurisprudence relative au maintien de la réglementation flamande sera anonymisée (article 84), et l’ancrage décrétole de l’assistance fournie par les services d’inspection flamands à l’Office européen de lutte antifraude (OLAF) (articles 25 et 26) ont effet immédiat. Les parties requérantes n’invoquent pas de griefs contre ces dispositions.

B.4. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle 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; il s’ensuit que l’action populaire n’est pas admissible.

B.5. Les dispositions attaquées ne sauraient, en raison de leur nature même, affecter directement les parties requérantes. En vertu de l'article 3 du décret-cadre du 14 juillet 2023, les dispositions attaquées doivent d'abord être déclarées applicables à la réglementation flamande, soit par un décret, soit par un arrêté du Gouvernement flamand. Ces dernières normes prévoient à qui et sous quelles conditions s'appliquera le décret-cadre du 14 juillet 2023, si bien que le préjudice dont se prévalent les parties requérantes est imputable à la norme qui déclare applicables les dispositions attaquées et non aux dispositions attaquées elles-mêmes.

B.6. Les parties requérantes peuvent attaquer devant la Cour ou devant le Conseil d'État le décret ou l'arrêté qui déclare applicable le décret-cadre du 14 juillet 2023, s'il leur occasionne un préjudice.

La Cour peut, lors de l'examen d'un tel recours, prendre en considération, de manière incidente, la constitutionnalité du décret-cadre du 14 juillet 2023, que le décret rend applicable.

Le Conseil d'État peut, dans le cadre de l'examen d'un tel recours, poser à la Cour une question préjudicielle relative à la constitutionnalité du décret-cadre du 14 juillet 2023, que l'arrêté rend applicable. Le cas échéant, cela vaut également pour les juridictions ordinaires.

B.7. La différence de traitement, soulevée par les parties requérantes en ce qui concerne l'intérêt requis, entre les parties requérantes qui agissent en qualité de personnes physiques et les parties requérantes institutionnelles découle d'un choix du Constituant (article 142, alinéa 3, de la Constitution), au sujet duquel la Cour ne peut se prononcer.

B.8. Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

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 30 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen