



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 133/2025
du 23 octobre 2025
Numéro du rôle : 8287

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 113 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 » (annulation de l'article 40, § 9, du décret flamand du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes »), introduit par Hugo Bogaerts et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbach, Danny Pieters et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, 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 18 juillet 2024 et parvenue au greffe le 22 juillet 2024, un recours en annulation partielle de l'article 113 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 » (annulation de l'article 40, § 9, du décret flamand du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes »), publié au *Moniteur belge* du 17 juin 2024, a été introduit par Hugo Bogaerts, Jan Creve et Pascal Malumgré, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat 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 a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, 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 -

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 40, § 9, du 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), tel qu'il a été inséré par l'article 113 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 » (ci-après : le décret du 26 avril 2024).

Dans un moyen unique, elles invoquent la violation des articles 10, 11, 12, 13 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec le droit d'accès au juge, avec l'article 159 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La disposition attaquée limite l'examen des moyens dans le cadre d'une demande de suspension à ceux qui ont été formulés dans la requête en annulation. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée exclut de l'examen dans la procédure de suspension trois catégories de moyens, à savoir (1) les moyens qui concernent l'ordre public mais qui n'ont pas été formulés dans la requête en annulation, (2) les moyens qui ont été formulés pour la première fois dans la note en réplique, même si leur fondement n'est apparu qu'après l'introduction de la requête en annulation, et (3) les moyens formulés dans la requête en suspension qui a été introduite à un moment où la requête en annulation n'avait pas encore été introduite. Cette restriction n'est pas raisonnablement justifiée au regard du droit d'accès au juge, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et du principe d'égalité.

A.1.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen unique est à tout le moins partiellement irrecevable, à défaut d'exposé. Le Gouvernement flamand considère, sur la base du contenu de la requête, que le moyen n'est pas développé d'une manière qui lui permettrait de comprendre en quoi la disposition attaquée porterait atteinte à chacune des nombreuses normes de référence invoquées.

A.1.3. En réponse à l'allégation d'irrecevabilité du moyen unique, les parties requérantes font valoir que le Gouvernement flamand confond « l'intérêt au recours » et « l'intérêt au moyen ». Les parties requérantes doivent avoir intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, mais elles ne doivent pas avoir intérêt au moyen.

Ensuite, les parties requérantes font valoir que l'exception soulevée par le Gouvernement flamand doit être rejetée pour cause d'*obscuri libelli*. Les parties requérantes n'ont pas la moindre idée de ce qu'il y a lieu d'entendre par « le recours en annulation à tout le moins partiellement irrecevable » ni de la raison pour laquelle il serait question d'une « irrecevabilité partielle ».

Les parties requérantes constatent en outre que le Gouvernement flamand reconnaît, dans son mémoire, la recevabilité du moyen, en ce qui concerne la violation de l'article 13 de la Constitution et du droit d'accès au juge,

de sorte que la branche concernant la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit aussi être admise comme étant recevable.

A.1.4. Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, le Gouvernement flamand ne confond pas l'intérêt au recours en annulation avec l'intérêt au moyen. Le Gouvernement flamand n'a jamais dit que les « requérants doivent définir l'intérêt à l'annulation de l'article 40, § 9, du décret du 4 avril 2014 dès le stade de la requête ». Le Gouvernement flamand ne fait que soulever une exception d'irrecevabilité à défaut d'exposé parce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les normes de référence seraient violées par la disposition attaquée.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes n'exposent nullement en quoi les articles 12 et 23 de la Constitution, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne seraient violés. En ce qui concerne l'article 159 de la Constitution, les parties requérantes ne font que renvoyer à la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations et le Gouvernement flamand ne peut en déduire en quoi la disposition attaquée porterait atteinte à la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations.

A.2.1. Quant au fond, les parties requérantes font valoir que les moyens relevant des trois catégories énoncées plus haut ne peuvent pas être examinés au cours de la procédure de suspension et que, à défaut d'une disposition explicite, la requête en suspension peut contenir des moyens qui n'ont pas été formulés dans la requête en annulation, si elle a effectivement été introduite dans le délai de recours. Bien que l'exigence contenue dans l'article 40, § 9, du décret du 4 avril 2014 ne règle pas directement la recevabilité de la requête en suspension, cette exigence a pour effet que la solution du litige dans le cadre du référé administratif est entravée et limitée sur le plan procédural, ce qui ne saurait être raisonnablement justifié.

Ensuite, l'article 40, § 9, attaqué, du décret du 4 avril 2014 porte également atteinte au principe admis par la jurisprudence selon lequel une partie requérante peut toujours, après l'expiration d'un délai, invoquer des moyens qui concernent l'ordre public ou dont le fondement n'apparaît qu'ultérieurement, et à la faculté qu'a le juge administratif d'invoquer d'office des moyens touchant à l'ordre public, qu'ils soient fondés ou non sur le droit de l'Union européenne.

A.2.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que, par la disposition attaquée, le législateur décréteil n'a pas poursuivi un autre objectif et qu'il n'a pas voulu y donner une portée autre que l'objectif et la portée qu'il avait envisagés en 2016 en instaurant l'article 40, § 9, originaire, du décret du 4 avril 2014. La disposition attaquée ne porte atteinte ni à la *ratio legis* initiale ni aux modalités de l'article 40, § 9, elle ne fait qu'y ajouter que le régime concerné, dans sa forme et son application existantes, vaudra non seulement dans le cadre de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, mais également dans le cadre de la procédure devant le Collège de maintien.

Le législateur décréteil n'a nullement eu l'intention, que ce soit en 2016 lors de l'introduction de l'article 40, § 9, du décret du 4 juin 2014, ou lors de l'insertion par l'article 113 du décret du 26 avril 2024, de déroger au principe selon lequel un moyen nouveau peut encore être invoqué lorsqu'il est fondé sur des éléments dont la partie requérante n'a pu prendre connaissance qu'après la consultation du dossier administratif ou lorsqu'il s'avère que le moyen concerne l'ordre public. Le Gouvernement flamand se réfère également à l'arrêt n° 87/2018 du 5 juillet 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.087), par lequel la Cour a jugé que l'article 40, § 9, du décret du 4 juillet 2014 ne porte pas une atteinte disproportionnée aux exigences relatives au droit d'accès au juge, et il considère que cette jurisprudence est également applicable en l'espèce.

A.2.3. Les parties requérantes font valoir que l'argumentation du Gouvernement flamand ne saurait être suivie, parce que la disposition attaquée ne satisfait pas au principe *clara non sunt interpretanda*. Du fait de l'article 40, § 9, du décret du 4 avril 2014, la juridiction administrative, dans le cadre du traitement de la requête en suspension, ne peut pas examiner les moyens « non formulés dans la requête en annulation ». Cette prescription décréte est parfaitement claire et elle implique des restrictions procédurales fondamentales. Les justiciables adaptent leur comportement procédural au texte législatif et non à d'éventuels travaux préparatoires dont le contenu n'est pas évoqué dans la disposition décréte claire de l'article 40, § 9.

A.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes font abstraction du constat que l'article 113, attaqué, du décret du 26 avril 2024 est quasiment identique à l'article 40, § 9, originaire, du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 14 du décret flamand du

9 décembre 2016 « modifiant divers décrets, en ce qui concerne l’optimisation de l’organisation et de la procédure des juridictions administratives flamandes » (ci-après : le décret du 9 décembre 2016). Par ailleurs, elles ne tiennent absolument pas compte non plus du fait que le législateur décréte n’a pas voulu donner à la disposition attaquée une portée autre que celle qu’il a donnée en 2016 à l’article 14 du décret du 9 décembre 2016 et que la *ratio legis* est toujours la même. Enfin, la Cour, par son arrêt n° 87/2018, a déjà jugé que l’article 14 du décret du 9 décembre 2016 est compatible avec le droit d’accès au juge.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l’article 40, § 9, du 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), tel qu’il a été inséré par l’article 113 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 » (ci-après : le décret du 26 avril 2024).

L’article 113 du décret du 26 avril 2024 dispose :

« Dans le chapitre 4, section 2, du [...] décret [du 4 avril 2014] il est inséré un article 40, rédigé comme suit :

[...]

§ 9. Une requête en suspension instituée en application de la procédure visée au présent article, en dehors du délai fixé aux décrets, visés à l’article 2, 1°, *a)* et *b)*, ne peut pas contenir de moyens non formulés dans la requête en annulation.

[...] ».

B.2.1. L’article 113, attaqué, du décret du 26 avril 2024 règle l’extension du champ d’application de l’article 40, § 9, du décret du 4 avril 2014 à la procédure devant le Collège de maintien. Comme le Conseil pour les contestations des autorisations, ce Collège devient compétent pour traiter les recours qui n’ont pas automatiquement effet suspensif, et, dans le cadre de cette nouvelle compétence, une requête en suspension peut être introduite auprès du Collège de maintien.

B.2.2. Les travaux préparatoires du décret du 26 avril 2024 mentionnent :

« Cette disposition étend au Collège de maintien le champ d'application de la procédure de suspension régulière et de la procédure de suspension en extrême urgence. Le texte de l'article 40, nouveau, est identique, à quelques modifications formelles près, à l'actuel article 40 du décret du 4 avril 2014, qui n'était jusqu'à présent applicable qu'au Conseil pour les contestations des autorisations (repris à la section 3 du chapitre 4 du décret du 4 avril 2014). Cette disposition est toutefois, comme l'article 41 existant (voy. ci-dessous), abrogée et rétablie dans la section 2 du chapitre 4 du décret du 4 avril 2014, qui s'applique à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations et à celle devant le Collège de maintien.

La référence à l'article 14 du décret du 4 avril 2014 implique que les décrets de mise en œuvre peuvent eux-mêmes prévoir ou non l'effet suspensif du recours auprès du Collège de maintien. Si un recours auprès du Collège de maintien a effet suspensif, les procédures de suspension fondées sur l'article 44 du décret du 4 avril 2014 ne sont pas pertinentes/applicables. Le décret-cadre du 14 juillet 2023 relatif au maintien de la réglementation flamande attache lui-même déjà un effet suspensif à l'introduction d'un recours contre une décision de sanction (articles 42 et 46 du décret-cadre du 14 juillet 2023) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1960/1, p. 39).

Quant à la recevabilité

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du moyen unique, à défaut d'exposé. Il constate, sur la base du contenu de la requête, que le moyen ne serait pas articulé d'une manière qui permettrait de comprendre en quoi la disposition attaquée violerait les nombreuses normes de référence invoquées.

B.3.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, 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.3.3. La Cour limite son examen aux normes de référence au sujet desquelles la requête expose en quoi elles seraient violées.

Le moyen unique est irrecevable en ce qui concerne la violation, alléguée, des articles 12, 23 et 159 de la Constitution.

Quant au fond

B.4. Les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec le droit d'accès au juge, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), parce qu'il ne serait pas raisonnablement justifié de limiter sur le plan procédural l'examen des moyens dans le cadre d'une requête en suspension aux moyens qui ont été formulés dans la requête en annulation.

Selon les parties requérantes, les moyens ne pouvant, du fait de la disposition attaquée, être examinés au cours de la procédure de suspension se répartissent en trois catégories, à savoir (1) les moyens qui concernent l'ordre public mais qui n'ont pas été formulés dans la requête en annulation, (2) les moyens qui ont été formulés pour la première fois dans la note en réplique, même si le fondement de ces moyens n'est apparu qu'après l'introduction de la requête en annulation, (3) les moyens formulés dans la requête en suspension qui a été introduite à un moment où la requête en annulation n'avait pas encore été introduite.

B.5.1. 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.5.2. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

L'article 13 de la Constitution garantit le droit d'accès au juge compétent et, à toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation, il garantit également le droit d'être jugées selon les mêmes règles en ce qui concerne la compétence et la procédure.

B.5.3. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à toute personne, lorsqu'il s'agit de déterminer ses droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, notamment, le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Ce droit est garanti en des termes semblables par l'article 47 de la Charte et constitue également un principe général de droit.

B.6. Le droit d'accès au juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 47 de la Charte, constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit.

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 trouverait 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 de recours visent à garantir une bonne administration de la justice et à prévenir 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.7.1. En ce qui concerne les première et deuxième catégories de moyens, à savoir (1) les moyens qui concernent l'ordre public mais qui n'ont pas été formulés dans la requête en annulation et (2) les moyens qui ont été formulés pour la première fois dans la note en réplique, même si leur fondement n'est apparu qu'après l'introduction de la requête en annulation, la mesure attaquée, qui prévoit que la requête en suspension ne peut pas contenir d'autres moyens que ceux qui ont déjà été formulés dans la requête en annulation, porte sur la recevabilité des moyens (article 40, § 9, du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 113, attaqué, du décret du 26 avril 2024) et cette mesure s'applique uniquement dans la situation où une requête en suspension est introduite en dehors du délai de recours prévu pour la contestation d'actes administratifs devant le Conseil pour les contestations des autorisations et devant le Collège de maintien.

Les travaux préparatoires du décret du 24 avril 2024 précisent que le texte de l'article 40, § 9, abrogé par l'article 111 du décret du 26 avril 2024, et le texte de l'article 113 attaqué sont identiques, à quelques modifications de forme près (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1960/1, p. 39).

B.7.2. Les travaux préparatoires de l'article 14 du décret du 9 décembre 2016, qui a inséré l'article 40, § 9, originaire dans le décret du 4 avril 2014, mentionnent :

« L'article 40, § 9, porte sur l'hypothèse dans laquelle une demande de suspension (en extrême urgence) est introduite, conformément au paragraphe 1er ou au paragraphe 2, en dehors du délai de recours décréteil de 45 jours. Cette possibilité existe, étant donné que la suspension peut être demandée à tout moment (*cf. supra*). Afin d'éviter une prolongation abusive du délai de recours décréteil, il est prévu qu'une telle requête en suspension ne peut pas contenir de moyens nouveaux, c'est-à-dire des moyens qui n'ont pas été formulés dans la requête en annulation. Cette disposition ne porte toutefois pas atteinte au principe général selon lequel les moyens (qui concernent l'ordre public) dont le fondement n'apparaît qu'ultérieurement peuvent encore, le cas échéant, être invoqués en dehors du délai de recours » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 777/3, p. 22).

Il peut être déduit de ces travaux préparatoires que la disposition attaquée empêche que le délai initial pour introduire un recours en annulation et pour invoquer des moyens à cet effet

soit contourné, ce qui aboutirait à une prolongation abusive du délai. Le législateur décréteil visait à lutter contre l'usage inapproprié de la prescription procédurale selon laquelle la suspension peut être demandée à tout moment, ce qui sert l'intérêt général.

B.7.3. Compte tenu de ce qu'une demande de suspension est une procédure particulière qui est fondamentalement liée à un recours en annulation, la mesure attaquée, en ce qu'elle prévoit qu'une requête en suspension ne peut pas contenir des moyens qui n'ont pas été formulés dans la requête en annulation, est raisonnablement justifiée. Elle ne porte pas une atteinte disproportionnée aux exigences exposées en B.6 en matière de droit d'accès au juge, pour autant que la disposition décrétille attaquée soit interprétée comme n'affectant pas le principe général admis par la jurisprudence selon lequel une partie requérante peut toujours, après l'expiration d'un délai, invoquer des moyens qui touchent à l'ordre public ou dont le fondement n'apparaît que plus tard, ni le pouvoir du juge administratif d'invoquer d'office des moyens touchant à l'ordre public, qu'ils soient ou non fondés sur le droit de l'Union européenne.

B.8.1. En ce qui concerne la troisième catégorie de moyens, à savoir les moyens formulés dans la requête en suspension qui a été introduite à un moment où la requête en annulation n'avait pas encore été introduite, il suffit d'observer que l'article 113, attaqué, du décret du 26 avril 2024 s'applique uniquement lorsque la requête en suspension est introduite en dehors du délai de recours fixé pour l'introduction d'une requête en annulation auprès du Conseil pour les contestations des autorisations ou auprès du Collège de maintien.

B.8.2. Par conséquent, l'article 113 du décret du 26 avril 2024 ne peut produire des effets que lorsqu'une requête en annulation a déjà été introduite dans le délai de recours applicable devant le Conseil pour les contestations des autorisations et devant le Collège de maintien, et que la requête en suspension est introduite en dehors de ce délai de recours.

Lorsqu'une requête en annulation n'a pas été introduite dans les délais, il n'est plus possible d'introduire une requête en suspension, de sorte qu'il est pratiquement impossible d'introduire une requête en suspension, contenant le cas échéant d'autres moyens, en ce qui concerne un acte administratif qui n'a pas été attaqué dans le délai de recours imparti.

B.9. Sous réserve de ce qui est dit en B.7.3, en ce qui concerne les moyens qui touchent à l'ordre public ou dont le fondement n'apparaît qu'ultérieurement, le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de ce qui est dit en B.7.3, 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 23 octobre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen