



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 29/2025
van 20 februari 2025
Rolnummer : 8241**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 11 van het Vlaamse decreet van 23 november 2023 « tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges », ingesteld door Philippe Vande Casteele en Joannes Wienen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 juni 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juni 2024, is beroep tot vernietiging van artikel 11 van het Vlaamse decreet van 23 november 2023 « tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 december 2023) ingesteld door Philippe Vande Casteele en Joannes Wienen, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Geert Lambrechts, advocate bij de balie van Antwerpen.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Aube Wirtgen en mr. Sietse Wils, advocaten bij de balie te Brussel, en door mr. Stefan Sottiaux en mr. Timothy Roes, advocaten bij de balie van Antwerpen, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 11 december 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na

ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

A.1.1. Volgens de Vlaamse Regering is het beroep onontvankelijk, omdat het Hof niet bevoegd is om de wijze van totstandkoming van een decretale bepaling te toetsen.

A.1.2. De verzoekende partijen voeren aan dat het Hof bevoegd is om uitspraak te doen over het beroep, dat strekt tot de vernietiging van een decretale bepaling. In ondergeschikte orde suggereren zij dat het Hof daaromtrent twee prejudiciële vragen zou stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Ten aanzien van het belang

A.2.1. De Vlaamse Regering voert voorts aan dat het beroep minstens gedeeltelijk onontvankelijk is wegens gebrek aan belang. De verzoekende partijen maken volgens haar niet aannemelijk dat zij rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepaling. Het belang van de tweede verzoekende partij wordt zelfs helemaal niet toegelicht. Het valt overigens ook niet in te zien welk nadeel de verzoekende partijen zouden kunnen lijden, daar de bestreden verplichting tot digitale procesvoering de taak van de advocaat niet bemoeilijkt.

A.2.2. De verzoekende partijen doen gelden dat zij van een afdoende belang doen blijken. De bestreden bepaling raakt immers advocaten die een partij vertegenwoordigen voor een Vlaams bestuursrechtcollege dat onder de koepel van de Dienst van de Bestuursrechtcolleges (hierna : de DBRC) valt, rechtstreeks en ongunstig aangezien zij moeilijker hun taken kunnen vervullen. Advocaten die kantoor houden in een digitaal achtergesteld gebied, zoals de eerste verzoekende partij, worden bovendien in het bijzonder getroffen. Zij zullen namelijk cliënten verliezen en minder nieuwe cliënten kunnen verwerven, doordat zij niet beschikken over de infrastructuur die nodig is om aan digitale procesvoering te kunnen doen. Minstens worden zij benadeeld doordat zij, in tegenstelling tot andere advocaten, zelf de kosten moeten dragen voor de aanleg van de nodige infrastructuur. Voorts treft de bestreden bepaling de verzoekende partijen eveneens in hun hoedanigheid van rechtzoekende en potentiële partij in een procedure voor een Vlaams bestuursrechtcollege waarop de bestreden bepaling van toepassing is. Zij kunnen namelijk geen advocaat meer kiezen die zijn kantoor heeft in een gebied met een gebrekkige internetinfrastructuur.

Ten gronde

A.3. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door artikel 11 van het Vlaamse decreet van 23 november 2023 « tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges » (hierna : het decreet van 23 november 2023), van de artikelen 10, 11, 12, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de algemene rechtsbeginselen van toegang tot een rechter en van behoorlijke rechtsbedeling, met het recht van de vrije keuze van een advocaat, met de vrijheid van

ondernemen, met de algemene beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en redelijkheid, met de richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 « betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen » (hierna : de richtlijn (EU) 2018/958), met de artikelen 13 tot 18 van het Vlaamse decreet van 21 mei 2021 « tot wijziging van het decreet van 24 februari 2017 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties » en met de artikelen 40/3 tot 40/6 van het Vlaamse decreet van 24 februari 2017 « tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties » (hierna : het decreet van 24 februari 2017).

Zij bekritisieren dat de aanneming van de bestreden bepaling niet is voorafgegaan door een evenredigheidsbeoordeling en dat er evenmin informatie beschikbaar werd gesteld aan en overleg werd gepleegd met de belanghebbenden, zoals wordt vereist door de artikelen 4, 6, 7 en 8 van de richtlijn (EU) 2018/958 en de voormelde bepalingen van het decreet van 24 februari 2017. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering aanvoert, is die richtlijn wel degelijk van toepassing, aangezien de bestreden bepaling de uitoefening van een gereguleerd beroep beperkt. De beknopte uiteenzetting in de memorie van toelichting van het decreet van 23 november 2023 volstaat niet als evenredigheidsbeoordeling. Die uiteenzetting is niet met kwalitatieve en kwantitatieve elementen onderbouwd en gaat niet in op de werkelijke risico's van de verplichting om in de procedures voor de rechtscolleges van de DBRC gebruik te maken van een digitaal platform. In het bijzonder blijkt het niet dat de decreetgever rekening heeft gehouden met het feit dat die verplichting ook geldt voor advocaten die kantoor houden in een digitaal achtergesteld gebied, alsook met het risico op *hacking*.

A.4.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het enige middel gedeeltelijk onontvankelijk is, in zoverre de uiteenzetting ervan in het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

A.4.2. In elk geval is het enige middel niet gegrond, aldus de Vlaamse Regering. De richtlijn (EU) 2018/958 is niet van toepassing op de bestreden bepaling. De verplichting voor advocaten om in de procedures voor de rechtscolleges van de DBRC gebruik te maken van een digitaal platform, betreft geen reglementering van het beroep van advocaat. Een dergelijke verplichting regelt noch de toegang tot het beroep van advocaat, noch de wijze van uitoefening ervan. Die begrippen moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de doelstelling van de voormelde richtlijn, die erin bestaat nieuwe beperkingen van het vrij verkeer van diensten en van de vrijheid van vestiging te voorkomen. De bestreden bepaling heeft louter betrekking op de praktische modaliteiten van de dienstverlening door de overheid.

De Vlaamse Regering vervolgt dat het gebrek aan een evenredigheidsbeoordeling hoe dan ook niet de vernietiging van de bestreden bepaling als gevolg kan hebben. Uit de richtlijn (EU) 2018/958 blijkt niet dat de niet-naleving ervan gepaard zou gaan met een dusdanig verregaande sanctie. De evenredigheidsbeoordeling betreft geen substantiële vormvereiste.

Tot slot voert de Vlaamse Regering aan dat de memorie van toelichting wel degelijk een evenredigheidsbeoordeling bevat. Die beoordeling volstaat opdat is voldaan aan de vereisten van de richtlijn (EU) 2018/958, ook al is zij beknopt.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1. Het beroep strekt tot de vernietiging van artikel 11 van het Vlaamse decreet van 23 november 2023 « tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » (hierna : het decreet van 23 november 2023). Die bepaling voegt in het Vlaamse decreet van 4 april 2014 « betreffende

de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » (hierna : het DBRC-decreet) een nieuw artikel 17/1 in, dat bepaalt :

« Op straffe van onontvankelijkheid maken de volgende partijen of raads mannen gebruik van het digitale platform :

1° de Vlaamse overheid, de Vlaamse administratie, de Vlaamse adviesorganen, de Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie, de lokale overheden en de externe overheden, vermeld in artikel I.3, 1° tot en met 5° en 8°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, inclusief al hun vertegenwoordigers;

2° een advocaat in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van een partij;

3° een partij of raadsman die geen advocaat is, en die een beroep doet op het digitale platform om een verzoekschrift of het eerste processtuk neer te leggen.

Op straffe van onontvankelijkheid geldt de gemaakte keuze van een partij of raadsman als vermeld in het eerste lid, 3°, om al dan niet gebruik te maken van het digitale platform voor alle vorderingen in dezelfde zaak ».

B.2. Artikel 17/1 van het DBRC-decreet, zoals ingevoegd door de bestreden bepaling, verplicht drie categorieën van personen om op straffe van onontvankelijkheid gebruik te maken van het digitale platform. De verplichting geldt voor de onder punt 1° van de bestreden bepaling vermelde overheden en hun vertegenwoordigers, voor advocaten in hun hoedanigheid van vertegenwoordiger van een partij, en voor partijen of raads mannen die geen advocaat zijn, maar een beroep doen op het digitale platform om een verzoekschrift of het eerste processtuk neer te leggen.

B.3. De bestreden bepaling treedt in werking op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt, waarbij zij een onderscheid mag maken tussen de Vlaamse bestuursrechtscolleges (artikel 22 van het decreet van 23 november 2023), en is van toepassing op de vorderingen die worden ingediend vanaf de datum van de inwerkingtreding (artikel 23 van hetzelfde decreet).

B.4. Op het ogenblik van de indiening van het onderhavige beroep hadden de verzoekende partijen reeds een ander beroep tot vernietiging van de bestreden bepaling ingesteld. Die beroepen zijn niet samengevoegd, gelet op het tijdsverloop tussen de indiening ervan. Het Hof heeft het eerste beroep, ingeschreven onder het rolnummer 8186, verworpen bij zijn arrest nr. 26/2025 van 20 februari 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.026). Thans voeren de verzoekende partijen andere grieven aan dan in dat beroep, al valt er niet in te zien waarom zij

die grieven niet evengoed in hun initiële verzoekschrift hadden kunnen opnemen. Van de partijen voor het Hof mag worden verwacht dat zij de proceseconomie in acht nemen.

Ten aanzien van het belang

B.5.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 1989) vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.5.2. De eerste verzoekende partij oefent het beroep van advocaat uit en doet derhalve blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van een bepaling die het gebruik van een digitaal platform oplegt aan een advocaat in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van een partij.

Aangezien het beroep ontvankelijk is wat de eerste verzoekende partij betreft, moet het belang van de tweede verzoekende partij niet worden onderzocht.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het enige middel

B.6. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Overeenkomstig artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof daarnaast niet bevoegd om decretale bepalingen te toetsen aan andere decretale bepalingen, die geen bevoegdheidverdelende regels zijn.

Het Hof onderzoekt het enige middel in zoverre het aan die vereisten voldoet.

Ten gronde

B.7. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 « betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen » (hierna : de richtlijn (EU) 2018/958). De verzoekende partijen voeren aan dat er, voorafgaand aan de aanneming van de bestreden bepaling, geen evenredigheidsbeoordeling heeft plaatsgevonden in overeenstemming met die richtlijn, en dat de decreetgever evenmin heeft voldaan aan de bij die richtlijn opgelegde verplichtingen inzake informatie en betrokkenheid van belanghebbenden.

B.8. De richtlijn (EU) 2018/958 werd gedeeltelijk omgezet bij het Vlaamse decreet van 21 mei 2021 « tot wijziging van het decreet van 24 februari 2017 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ».

B.9.1. Krachtens artikel 2, lid 1, van de richtlijn (EU) 2018/958 is die richtlijn « van toepassing op de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de toegang tot of de uitoefening, dan wel één van de wijzen van uitoefening, van een gereguleerd beroep beperken, met inbegrip van het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die een dergelijke titel toelaat, en die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2005/36/EG vallen ».

Artikel 4, lid 1, van dezelfde richtlijn bepaalt :

« De lidstaten verrichten voorafgaand aan de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, een evenredigheidsbeoordeling in overeenstemming met de voorschriften van deze richtlijn ».

Artikel 8 van dezelfde richtlijn bepaalt :

« 1. De lidstaten stellen via daartoe geëigende middelen informatie beschikbaar aan burgers, afnemers van diensten en andere relevante belanghebbenden, met inbegrip van degenen die geen beoefenaars zijn van het betrokken beroep, voordat zij nieuwe wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen invoeren of bestaande bepalingen wijzigen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken.

2. De lidstaten overleggen op gepaste wijze met alle betrokken partijen en geven hun de gelegenheid hun standpunten kenbaar te maken. In voorkomend geval en voor zover gepast, houden de lidstaten openbare raadplegingen in overeenstemming met de nationale procedures ».

B.9.2. Overweging 11 bij de richtlijn (EU) 2018/958 vermeldt :

« [...] Een beroep kan op meerdere wijzen worden gereguleerd, bijvoorbeeld door de toegang tot of de uitoefening van een bepaalde activiteit voor te behouden aan personen die een bepaalde beroepskwalificatie bezitten. De lidstaten kunnen ook een van de wijzen van uitoefening van een beroep reglementeren door voorwaarden vast te stellen voor het voeren van een beroepstitel of door uitsluitend voor zelfstandigen, werknemers, of managers of wettelijke vertegenwoordigers van ondernemingen kwalificatievereisten vast te stellen, met name wanneer de activiteit wordt uitgeoefend door een rechtspersoon in de vorm van een professioneel bedrijf ».

Overweging 27 bij dezelfde richtlijn vermeldt :

« [...] De toegang tot en de uitoefening van bepaalde activiteiten kunnen afhankelijk zijn van de naleving van diverse vereisten, zoals die betreffende de organisatie van het beroep, verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan, beroepsethiek, toezicht en aansprakelijkheid. Derhalve moeten de lidstaten bij de beoordeling van het effect van de nieuwe of gewijzigde bepalingen rekening houden met de bestaande vereisten, inclusief permanente beroepsontwikkeling, verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie of -orgaan, registratie- of vergunningsregelingen, kwantitatieve beperkingen, specifieke vereisten inzake rechtsvorm en deelneming, territoriale beperkingen, multidisciplinaire beperkingen en incompatibiliteitsregels, vereisten inzake verzekering, vereisten inzake talenkennis, voor zover nodig voor de uitoefening van het beroep, vereisten inzake vaste minimum- of maximumtarieven, en vereisten inzake reclame ».

B.10. Te dezen is het niet noodzakelijk te onderzoeken of het Hof bevoegd is om de naleving van de vereisten van de richtlijn (EU) 2018/958 te controleren, en welke concrete verplichtingen daar in voorkomend geval uit voortvloeien voor de decreetgever. Het volstaat immers vast te stellen dat een louter procedurevoorschrift, zoals een verplichting voor een advocaat om gebruik te maken van een systeem van elektronische procesvoering, niet kan worden beschouwd als een beperking van de toegang tot of van de uitoefening van een gereguleerd beroep, in de zin van de voormelde bepalingen van die richtlijn. De toegang

tot en de uitoefening van de activiteit van advocaat zijn niet afhankelijk van de naleving van een dergelijke verplichting. Bijgevolg valt de bestreden bepaling niet onder het toepassingsgebied van die richtlijn.

B.11. Gelet op hetgeen is vermeld in B.10, is er geen aanleiding om de door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen. Die vragen zouden immers enkel relevant kunnen zijn indien het Hof zich onbevoegd zou dienen te verklaren om de naleving van de vereisten van de richtlijn (EU) 2018/958 te controleren.

B.12. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 februari 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen