



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 3/2026
du 8 janvier 2026
Numéros du rôle : 8352 et 8353**

En cause : les questions préjudiciales concernant l'article 14, §§ 1er, 3 et 4, de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Katrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudiciales et procédure

Par deux arrêts n°s 261.059 et 261.060 du 16 octobre 2024, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 28 octobre 2024, le Conseil d'État a posé les questions préjudiciales suivantes :

1. « Dans l'interprétation selon laquelle l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale empêche le Conseil d'État de statuer sur un recours en annulation dirigé contre le contrat de gestion conclu en vertu du premier paragraphe de cet article 14 et/ou sur l'arrêté royal approuvant ce contrat de gestion, et ce quel que soit le contenu de ce dernier, cette disposition viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 13 de la Constitution et l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'une part, en ce qu'elle crée une différence de traitement entre les tiers à un contrat de gestion qui peut être considéré comme étant un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et les tiers au contrat de gestion visé à l'article 14, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 précité et, d'autre part, en ce qu'elle pourrait porter une atteinte discriminatoire au droit à un recours effectif ? »;

2. « Dans l'interprétation selon laquelle l'article 14, §§ 1er, 3 et 4, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale permet au Conseil d'État de contrôler le contenu concret du contrat de gestion visé au paragraphe premier de cette disposition pour s'assurer qu'il ne contient aucune disposition qui revêtirait un caractère règlementaire et qui excèderait la notion de ' conditions selon lesquelles la Loterie Nationale remplit ses tâches de service public ' et qu'il serait susceptible d'annuler, cet article viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il créerait une différence de traitement injustifiée entre les tiers à un contrat de gestion conclu entre l'État belge et la Loterie Nationale et les tiers à tout autre contrat administratif qui ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et dont le Conseil d'État ne peut pas contrôler le contenu ? »;

3. « Dans l'interprétation selon laquelle l'article 14, §§ 1er, 3 et 4, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale permet au Conseil d'État de contrôler le contenu concret du contrat de gestion visé au paragraphe premier de cette disposition pour s'assurer qu'il ne contient aucune disposition qui revêtirait un caractère règlementaire, et ce quand bien même elle n'excèderait pas la notion de ' conditions selon lesquelles la Loterie Nationale remplit ses tâches de service public ' et qu'il serait susceptible d'annuler, cet article viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il créerait une différence de traitement injustifiée entre les tiers à un contrat de gestion conclu entre l'État belge et la Loterie Nationale et les tiers à tout autre contrat administratif qui ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et dont le Conseil d'État ne peut pas contrôler le contenu ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8352 et 8353 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Circus Belgium », assistée et représentée par Me Michel Delnoy et Me Martin Lauwers, avocats au barreau de Liège-Huy (dans l'affaire n° 8352);
- la Commission des jeux de hasard et Magali Clavie, assistées et représentées par Me Dirk Van Heuven, avocat au barreau de Flandre occidentale, et par Me Leandra Decuyper, avocate au barreau d'Anvers (dans l'affaire n° 8352);
- la SA « Derby », assistée et représentée par Me Pierre Joassart, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 8353);
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Philippe Vlaeminck, Me Robbe Verbeke et Me Valentin Ramognino, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 22 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que les affaires étaient 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 les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Deux entreprises actives dans les jeux et paris introduisent chacune une requête en annulation devant le Conseil d'État, qui est la juridiction *a quo*, contre l'arrêté royal du 13 septembre 2021 « portant approbation du contrat de gestion entre l'Etat Belge et la Loterie Nationale, société anonyme de droit public » (ci-après : l'arrêté royal du 13 septembre 2021), ainsi que, pour l'une d'entre elles, contre le contrat de gestion lui-même. Ces requêtes sont jointes par le Conseil d'État.

Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* ainsi que la Commission des jeux de hasard font valoir que le contenu du contrat de gestion dont il est question déroge au droit des contrats, s'impose à des tiers et est, au moins en partie, de nature réglementaire. L'État belge et la Loterie nationale soutiennent, quant à eux, que le contrat de gestion n'est pas un acte réglementaire. Constatant qu'elle ne peut contrôler l'arrêté royal du 13 septembre 2021 sans avoir égard au contenu du contrat de gestion et que l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » exclut expressément le contrat de gestion de la compétence du Conseil d'État et répute contractuelles toutes les clauses y contenues, la juridiction *a quo* pose à la Cour les questions préjudiciales reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. La SA « Circus Belgium », partie requérante devant la juridiction *a quo*, rappelle qu'un contrat de gestion encadre des tâches de service public, et qu'un pouvoir public y est partie. Un tel contrat relève dès lors de l'action du pouvoir exécutif et revêt une nature administrative, au contraire, par exemple, de conventions collectives de travail. En l'espèce, le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale a pour objet de fixer les conditions selon lesquelles la Loterie nationale remplit ses tâches de service public. Selon la SA « Circus Belgium », tant la jurisprudence que la légisprudence du Conseil d'État sont claires : un contrat de gestion peut être examiné par le Conseil d'État (CE, avis n° 30.511/4 du 13 novembre 2000), qui l'examine au cas par cas, clause par clause (CE, 13 octobre 2008, n° 187.032, ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.187.032; 9 juin 2010, n° 204.956, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.204.956; 26 juin 2015, n° 231.760, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.231.760). En l'espèce, le contenu du contrat de gestion relève de l'exécution de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 19 avril 2002) et aurait pu se retrouver dans un arrêté réglementaire. Selon la SA « Circus Belgium », le contenu du contrat de gestion affecte clairement des tiers (notamment les dispositions relatives à la création d'un nouvel organe consultatif, aux subsides, aux relations avec les libraires ou aux parts de marché), de même qu'il déroge à certaines dispositions du Code civil.

La SA « Circus Belgium » soutient que la qualification contractuelle postulée à l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 ne peut être irréfragable. Il faut vérifier, concrètement, si cette qualification est bien réelle (CE, 12 mars 2019, n° 243.924, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.924), si l'habilitation légale est respectée, et si le

contrat de gestion contient des dispositions à portée réglementaire. Or, à cette fin, il faut pouvoir examiner effectivement le contenu de l'acte, ce qui n'est possible que par le biais d'un recours devant le Conseil d'État. En effet, un tiers au contrat ne peut invoquer la nullité devant un juge judiciaire qu'en cas de violation d'une disposition d'ordre public ou impérative qui protège ledit tiers (article 5.68 du Code civil), ce qui restreint le droit à un recours effectif. La SA « Circus Belgium » soulève que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé qu'une décision d'une autorité administrative doit pouvoir être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction (CEDH, 7 juin 2012, *Segame SA c. France*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD000483706; 27 septembre 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2011:0927JUD004350908). La Cour constitutionnelle a également fait sien cet enseignement (arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.025). Il s'ensuit qu'une réglementation ne peut constituer seule une barrière à cet accès (CEDH, 27 juillet 2006, *Efstathiou e.a. c. Grèce*, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD003699802; 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007). Selon la SA « Circus Belgium », la disposition en cause implique que le contrôle complet de fond et de procédure n'est assuré devant aucun juge. Il s'agit là d'une différence de traitement injustifiée avec d'autres personnes qui peuvent attaquer d'autres contrats de gestion. À cet égard, la SA « Circus Belgium » propose la reformulation de la question préjudiciale pour préciser les personnes dont le droit au recours est déjà effectif.

A.2. La SA « Derby », partie requérante devant la juridiction *a quo*, allègue que depuis l'arrêt du Conseil d'État relatif au contrat de gestion de la RTBF (CE, n° 231.760, précité), il convient d'avoir égard aux clauses particulières du contrat de gestion pour vérifier qu'il s'agit d'un acte attaquant devant la haute juridiction administrative, nonobstant sa dénomination (CE, n° 187.032, précité; avis n° 30.511/4, précité). Or, en l'espèce, le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale contient des normes générales et abstraites dont certains éléments sont communs avec le contrat de gestion de la RTBF. La SA « Derby » vise à cet effet l'article 7, qui crée le Conseil supérieur d'éthique des jeux de loterie et de hasard, l'article 8, qui règle la publicité, ou encore les articles 21 et 22, qui contiennent des clauses spécifiques et des obligations diverses pour les contrats entre la Loterie nationale et les libraires. L'impossibilité de saisir le Conseil d'État par rapport à ces dispositions rend inopérant tout recours. En effet, il est la plupart du temps impossible de les attaquer devant les tribunaux judiciaires, et cela est particulièrement flagrant pour les contrats avec les libraires.

A.3. La Commission des jeux de hasard ainsi que sa présidente (ci-après : les parties intervenantes) soutiennent qu'il n'appartient ni au Roi ni à la Loterie nationale de restreindre l'accès aux juridictions, comme en l'espèce. Or, il ressort au moins de la lecture des articles 2, 7, 64 et 67 du contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale que celui-ci ne revêt pas un caractère essentiellement contractuel. Par ailleurs, la contestation de contrats par des tiers devant les tribunaux civils est notoirement quasi impossible. Par conséquent, les parties intervenantes font valoir que l'exclusion, par la disposition en cause, de toute possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'État viole les normes de référence visées. Cela constitue en outre une discrimination injustifiée, puisque seule la Loterie nationale voit son contrat de gestion prévenu contre un recours devant le Conseil d'État.

A.4. Le Conseil des ministres rappelle au préalable que, dans les affaires en cause, le rapport de l'auditeur a conclu expressément à l'incompétence du Conseil d'État, en application de la disposition litigieuse, et qu'il a insisté sur la non-comparabilité avec l'arrêt relatif au contrat de gestion de la RTBF (CE, n° 231.760, précité). Cette interprétation a par ailleurs été confirmée par le Conseil d'État qui, dans un arrêt récent, précise que sa compétence vaut uniquement « en l'absence d'une disposition particulière contraire » (CE, 17 octobre 2024, n° 261.085, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.085). Or, une telle disposition existe bel et bien en l'espèce; il s'agit de la disposition en cause.

En ce qui concerne l'éventuelle différence de traitement avec les tiers à d'autres contrats de gestion, le Conseil des ministres soutient que la disposition en cause n'entraîne aucune discrimination ni restriction au droit à un juge, car il existe bien d'autres contrats de gestion et instruments qui ne peuvent être annulés par le Conseil d'État. Le Conseil des ministres se réfère notamment à l'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » (ci-après : la loi du 21 mars 1991), qui dispose que les contrats de gestion qui y sont visés sont exclus de la compétence du Conseil d'État. Cela vaut ainsi pour la Régie des voies aériennes, la SNCB, la Régie des postes ou la Régie des télégraphes et téléphones. De façon similaire, le législateur

a sciemment choisi de ne pas placer le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale sous la compétence du Conseil d'État, répondant en cela à l'avis sur l'avant-projet relatif à la loi du 19 avril 2002 (avis n° 31.454/4 du 28 mai 2001). D'autres exemples comprennent l'article 26 de la loi du 5 décembre 1968 « sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires » en ce qui concerne les conventions collectives de travail, ou encore les « conventions Brownfield » en application du décret flamand du 30 mars 2007 « relatif aux conventions Brownfield ». Par conséquent, le Conseil des ministres estime qu'il n'y a aucune raison de s'écartier de cette approche générale en matière de contrats de gestion.

A.5. La SA « Circus Belgium » conteste la référence faite par le Conseil des ministres à l'arrêt du Conseil d'État n° 261.085, précité, et la mention de « l'absence d'une disposition particulière contraire ». Ce que le Conseil des ministres omet de dire, selon elle, est que le Conseil d'État insiste sur le fait que, nonobstant sa dénomination, le contrat de gestion est susceptible de recours dans la mesure où il contient de multiples obligations dont l'inexécution ne peut être sanctionnée par les procédés contractuels de droit commun. Or, il en va de même pour le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale, puisque de multiples obligations sont imposées à cette dernière et que le contrat de gestion contient des dispositions qui dérogent au Code civil (notamment ses articles 67 à 70). La SA « Circus Belgium » fait valoir que la qualification contractuelle ne peut en aucun cas être considérée comme irréfragable. La jurisprudence du Conseil d'État impose de vérifier que cette qualification est bien réelle sur le plan du contenu (CE, n° 243.924, précité), qu'il n'existe pas d'excès d'habilitation (CE, 23 septembre 2008, n° 186.443, ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.186.443) et que le contrat de gestion ne contient pas de dispositions réglementaires.

La SA « Circus Belgium » conteste l'argument du Conseil des ministres qui consiste à montrer que d'autres lois excluent aussi la compétence du Conseil d'État. Cela importe peu. En effet, ces lois ne peuvent exclure que les instruments juridiques visés qui contiennent des clauses réglementaires, et elles sont donc, elles aussi, susceptibles de créer des discriminations à l'instar de la disposition en cause. Quant à l'avis sur l'avant-projet relatif à la loi du 19 avril 2002 (avis n° 31.454/4, précité), il ne valide ni ne réfute l'existence d'une discrimination éventuelle. La section de législation du Conseil d'État avait seulement demandé de préciser la nature juridique du contrat de gestion, dont elle ignorait d'ailleurs le contenu précis au moment de se prononcer. La SA « Circus Belgium » se réfère à cet égard à l'avis n° 30.511/4, précité, qui indique que « la détermination de la nature juridique du contrat de gestion est avant tout tributaire d'un examen du contenu et de la portée véritable de ses dispositions ». Dans le même avis, le Conseil d'État observe donc que le fait de réputer contractuelles toutes les clauses est un « pur artifice ».

Selon la SA « Circus Belgium », un contrat de gestion relève de l'action du pouvoir exécutif et présente une nature administrative. Il se distingue en cela de la convention collective de travail, qui est une relation entre personnes privées. Au surplus, le Conseil d'État s'est déjà estimé compétent pour contrôler l'arrêté royal d'approbation d'une convention collective de travail ou la décision de ne pas rendre obligatoire une telle convention. En ce qui concerne les « conventions Brownfield », la SA « Circus Belgium » n'aperçoit aucun lien avec le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale, puisqu'il ne s'agit que de conventions entre le Gouvernement flamand et les porteurs d'un projet destiné à réaménager des friches polluées. Tous ces exemples ne sont donc pas comparables, et il convient, selon la SA « Circus Belgium », de contester l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle il existerait un principe de base en faveur de l'exclusion de la compétence du Conseil d'État.

A.6. Pour les parties intervenantes, le fait qu'une disposition similaire figure à l'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991 ne modifie en rien l'inconstitutionnalité soulevée. En outre, la Cour constitutionnelle ne s'est jamais prononcée sur la constitutionnalité de cette disposition. Enfin, le Conseil d'État, dans son avis sur l'avant-projet relatif à la loi du 19 avril 2002 (avis n° 31.454/4, précité), ne faisait que pointer un souci de sécurité juridique.

A.7. Le Conseil des ministres répond que le caractère irréfragable ne fait aucun doute puisque le Conseil d'État est très clair en visant « l'absence de disposition particulière ». Dès lors que toutes les clauses du contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale sont légalement réputées contractuelles, il n'y a pas lieu de rechercher si certaines d'entre elles sont ou non réglementaires. En tout état de cause, aucune clause de ce contrat n'est, selon le Conseil des ministres, de nature réglementaire dans son contenu, pas plus qu'il ne s'agirait d'un acte hybride comme le contrat de gestion de la RTBF. En ce qui concerne la référence à l'arrêt de la Cour n° 25/2016, précité, le Conseil des ministres en conteste la pertinence puisque cet arrêt concernait des amendes administratives.

Il insiste à nouveau sur le fait que rien n'empêche les juridictions belges de contrôler le contenu du contrat si ces juridictions sont saisies par des personnes y ayant un intérêt.

A.8. Selon la SA « Derby », l'existence de la disposition en cause ne justifie pas l'inapplicabilité de l'arrêt relatif au contrat de gestion de la RTBF (CE, n° 231.760, précité), comme y insiste le Conseil des ministres, mais bien le fait que les questions préjudiciales soient posées. Il est erroné de soutenir que la nature juridique des contrats de gestion est une question définitivement tranchée de manière univoque en faveur de l'incompétence du Conseil d'État. La preuve en est que la doctrine est foisonnante et divisée sur le sujet. Certains des auteurs se demandent d'ailleurs si l'arrêt précité du Conseil d'État ne constituait pas le début d'une théorie générale des contrats de gestion. En conséquence, il n'existe en aucun cas un « principe de base » selon lequel les contrats de gestion ne seraient pas susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État. Par ailleurs, la SA « Derby » n'a jamais soutenu que tout contrat de gestion était nécessairement réglementaire, mais uniquement que le Conseil d'État devait pouvoir avoir égard aux clauses concrètes pour vérifier au cas par cas.

La SA « Derby » conteste les autres arguments du Conseil des ministres. Ainsi, l'avis sur l'avant-projet relatif à la loi du 19 avril 2002 (avis n° 31.454/4, précité) n'a jamais affirmé que cet avant-projet devait reprendre à son compte l'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991. Ensuite, la SA « Derby » affirme que les conventions collectives de travail ne sont pas comparables aux contrats de gestion, et elle renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 37/93 du 19 mai 1993 (ECLI:BE:GHCC:1993:ARR.037). Les contrats de gestion ne poursuivent pas la satisfaction d'intérêts privés mais visent à garantir l'intérêt général. Enfin, le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale ne lie pas ses seuls cocontractants mais également d'autres tiers, par exemple les libraires. Or, il est admis que sont réglementaires les clauses d'un contrat de gestion qui affectent les usagers ou d'autres tiers. Au surplus, la SA « Derby » rappelle l'ineffectivité des autres recours devant les tribunaux judiciaires.

Quant aux deuxième et troisième questions préjudiciales

A.9. En ce qui concerne la deuxième question préjudiciale, les parties intervenantes allèguent qu'elle est fondée sur une prémissse erronée. En effet, le juge judiciaire ne peut jamais annuler *erga omnes* une disposition réglementaire, même contenue dans un contrat de gestion. En ce qui concerne la troisième question préjudiciale, les parties intervenantes se rangent à la sagesse de la Cour.

A.10. La SA « Circus Belgium » estime que les réponses aux deux questions préjudiciales sont impossibles à fournir car la catégorie comparée est trop vague. Les contrats de gestion sont des instruments *sui generis* et ne sont pas comparables avec les conventions collectives de travail, les contrats de location ou d'acquisition d'immeubles, ou encore les contrats de travail. Ces questions n'appellent donc pas de réponse, ou à tout le moins une réponse négative.

A.11. La SA « Derby » rappelle que, selon la doctrine, le Conseil d'État s'est rendu compétent par rapport à la légalité de tous les actes d'attribution de contrats auxquels l'administration est partie sur la base de la théorie de l'acte détachable. Le Conseil d'État a égard aux clauses concrètes. Il en découle que si un contrat passé par l'administration est concrètement purement contractuel, alors il n'est pas comparable au contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale. En conséquence, les deuxième et troisième questions préjudiciales appellent une réponse négative.

A.12. Le Conseil des ministres indique au préalable que le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale ne doit pas forcément être limité aux « conditions selon lesquelles la Loterie nationale remplit ses tâches de service public ». Ce contrat de gestion règle bien d'autres choses puisque la liste de l'article 14 de la loi du 19 avril 2002 n'est pas exhaustive. Il n'est donc pas utile pour le Conseil d'État de vérifier si une disposition dudit contrat outrepasse la notion de tâches de service public. Cela créerait, selon le Conseil des ministres, une différence de traitement entre, d'une part, les tiers au contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale et, d'autre part, les tiers à d'autres contrats administratifs non réglementaires. Cette discrimination serait d'autant plus importante si le Conseil d'État pouvait s'assurer que le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale ne contient aucune disposition qui revêtirait un caractère réglementaire. Par ailleurs, le Conseil des ministres fait valoir qu'il n'existe aucune privation d'accès au juge dans les exemples mentionnés par les parties requérantes devant la juridiction *a quo*. Ainsi, les décisions du Conseil d'éthique, qui est décrié, peuvent quant à elles faire

l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Il en va de même des éventuels comportements anticoncurrentiels qui peuvent être amenés devant le juge compétent en matière de concurrence. En conclusion, rien n'oblige à ce que la compétence du Conseil d'État soit plus large pour la Loterie nationale qu'elle ne l'est pour les autres contrats de gestion puisque, le Conseil des ministres insiste, seuls les cocontractants sont susceptibles d'en tirer des droits subjectifs. Les deuxième et troisième questions préjudiciales appellent donc une réponse affirmative.

A.13. La SA « Circus Belgium » estime que l'argument du Conseil des ministres selon lequel le contrat de gestion peut contenir beaucoup d'autres choses que des tâches de service public revient à dire qu'il peut contenir n'importe quoi. Or, la partie requérante devant la juridiction *a quo* ne limite pas ses moyens à l'excès de pouvoir mais vise aussi la légalité du contenu du contrat de gestion. La SA « Circus Belgium » ne fait que réclamer son droit à un recours effectif de pleine juridiction. L'argument du « tas d'autres choses » n'est donc pas pertinent. La formulation des deuxième et troisième questions préjudiciales est en ce sens incomplète. La SA « Circus Belgium » soutient qu'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État ne créerait pas de discrimination vis-à-vis d'autres tiers à d'autres contrats administratifs, dès lors que le recours effectif de ces tiers doit lui aussi être assuré. En conséquence, la réponse aux deuxième et troisième questions préjudiciales est impossible à fournir car la catégorie de personnes comparées englobe trop de cas de figure différents. Enfin, la SA « Circus Belgium » conteste l'affirmation que le contrat de gestion ne serait qu'un arrangement entre deux cocontractants, puisqu'il crée bel et bien des obligations à l'égard de tiers (organe consultatif, libraires) qui portent préjudice à ses propres intérêts.

A.14. La SA « Derby » réfute l'argumentaire du Conseil des ministres. L'article 14, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 détermine l'objet du contrat de gestion, à savoir définir les conditions selon lesquelles la Loterie nationale remplit ses tâches de service public. Sous peine de vider de sa substance la disposition précitée, il doit être considéré que les matières visées à son troisième paragraphe constituent différentes modalités par lesquelles ces conditions sont définies. Par conséquent, constitue une clause réglementaire toute clause qui, premièrement, porte sur l'organisation et le fonctionnement du service public en cause (y compris ses aspects financiers pour les destinataires du service public) et, deuxièmement, crée des droits ou des obligations pour les usagers du service public ou d'autres tiers.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. Les questions préjudiciales portent sur l'article 14, §§ 1er, 3 et 4, de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 19 avril 2002), qui dispose :

« § 1er. Un contrat de gestion conclu entre l'État et la Loterie nationale dans les six mois de sa transformation en société anonyme définit les conditions selon lesquelles la Loterie Nationale remplit ses tâches de service public. Le contrat de gestion et ses modifications n'entrent en vigueur qu'après approbation par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à partir de la date fixée dans cet arrêté.

[...]

§ 3. Le contrat de gestion règle au moins les matières suivantes :

1° les tâches que la Loterie Nationale assume en vue de l'exécution de ses missions de service public, ci-après dénommées les ' tâches de service public ';

2° les règles de conduite vis-à-vis des usagers des prestations de service public;

3° les modalités de calcul et de paiement des indemnités éventuelles à verser par la Loterie nationale à l'État, en particulier la rente de monopole et les subsides visés aux articles 22 et suivants;

4° le cas échéant, les matières d'intérêt économique stratégique pour lesquelles la passation de marchés est soumise à l'approbation, selon le montant, du ministre ou du comité ministériel compétent;

5° le cas échéant, les objectifs relatifs à la structure financière de la Loterie nationale et au placement de ses fonds disponibles;

6° le cas échéant, les règles relatives à l'affectation du bénéfice net;

7° les éléments que le plan d'entreprise doit contenir et les délais pour sa communication ainsi que le délai au-delà duquel il est censé être approuvé;

8° les sanctions en cas de non-respect par une des parties de ses engagements résultant du contrat de gestion.

§ 4. Le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Toutes ses clauses sont réputées contractuelles ».

Les questions préjudiciales portent plus spécifiquement sur le quatrième paragraphe de la disposition en cause.

B.1.2. L'avant-projet de loi ne contenait pas de quatrième paragraphe à la disposition en cause.

La section de législation du Conseil d'État, dans son avis sur cet avant-projet, a observé :

« Sans soumettre la Loterie nationale à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques, l'avant-projet s'inspire à ce point de cette loi que l'on s'interroge inévitablement sur les raisons pour lesquelles certaines des dispositions de celle-ci ne sont pas reprises ou ne le sont pas dans les mêmes termes ou reçoivent une portée différente. Il peut en résulter une véritable insécurité juridique.

Le fait que l'avant-projet emprunte de nombreuses dispositions à la loi du 21 mars 1991, précitée, sans se prononcer sur leur portée et leur contenu propres au projet, ajoute encore à l'insécurité juridique.

A titre d'exemple, on relèvera notamment que l'avant-projet de loi examiné recourt à la technique du contrat de gestion sans se prononcer sur la nature de celui-ci, alors que la loi du 21 mars 1991, précitée, en son article 3, § 5, énonce :

‘ Le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Toutes ses clauses sont réputées contractuelles. ’.

Ces nombreuses imprécisions doivent nécessairement être réglées dans l'avant-projet de loi » (CE, avis n° 31.454/4 du 28 mai 2001, pp. 17-18).

Le quatrième paragraphe a ensuite été inséré dans le projet de loi, cette insertion étant justifiée comme suit dans l'exposé des motifs :

« La procédure d'adoption du contrat de gestion est réglée par analogie à la législation en matière d'entreprises publiques autonomes.

Sous l'article 14 un quatrième paragraphe est ajouté afin de définir la nature juridique du contrat de gestion, tel qu'observé par le Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 34).

B.1.3. Les travaux préparatoires de l'article 3 de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques », lequel sert de modèle à la disposition en cause, indiquent :

« Le paragraphe 5 précise la nature juridique du contrat de gestion. Bien qu'il s'agisse d'un contrat conclu entre des personnes publiques relativement à l'exercice de missions de service public, le projet entend soumettre ledit contrat au régime du droit commun dans les limites précisées ci-dessus et, dès lors, exclure l'exercice des prérogatives exorbitantes de la puissance publique, liées aux contrats administratifs.

Il en résulte que, pour les actions dirigées contre l'Etat, les juridictions civiles seront compétentes; tandis que, pour les actions de l'Etat contre l'entreprise publique, les juridictions commerciales seront compétentes [...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1287/1, p. 14).

B.2.1. La juridiction *a quo* est saisie de deux recours en annulation contre l'arrêté royal du 13 septembre 2021 « portant approbation du contrat de gestion entre l'Etat Belge et la Loterie Nationale, société anonyme de droit public », ainsi que contre le contrat de gestion lui-même.

B.2.2. Le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie nationale contient des dispositions relatives aux missions de la Loterie nationale et à divers droits et obligations. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, ainsi que les parties intervenantes, font principalement porter leurs griefs, dans le cadre de la procédure devant la juridiction *a quo*, sur la création d'un Conseil supérieur d'éthique des jeux de loterie et de hasard (article 7), sur les règles relatives à la publicité (article 8), sur les obligations qui lient les libraires à la Loterie nationale (articles 21 et 22) ainsi que sur les règles qui régissent la durée, les sanctions et l'évaluation du contrat de gestion (articles 67 à 70).

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 13 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de la disposition en cause, dans l'interprétation selon laquelle celle-ci soustrait entièrement le contrat de gestion à la compétence d'annulation du Conseil d'État, quel que soit le contenu des clauses de ce contrat de gestion et peu importe que le recours en annulation soit dirigé directement contre les clauses du contrat de gestion ou contre l'arrêté royal approuvant le contrat de gestion.

B.4.1. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause.

B.4.2. Dans les affaires en cause, l'auditeur général adjoint a conclu, dans son rapport, à l'irrecevabilité des recours pour les raisons suivantes :

« Sauf à dénaturer la portée de l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précitée, le contrat de gestion, [quelle que soit] la nature de ses clauses, n'est pas un acte susceptible de recours au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

L'analyse effectuée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 231.760 du 26 juin 2015, *Journaux*, n'est pas transposable en l'espèce, le décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F) du 14 juillet 1997 ne comportant aucune disposition soustrayant le contrat de gestion entre la Communauté française et la RTBF à la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

À la lecture de l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précitée, toutes les clauses du contrat de gestion étant légalement réputées contractuelles, il n'y a pas lieu de rechercher si les clauses citées par les parties requérantes ou intervenantes sont ou non réglementaires » (CE, Auditorat, rapports n°s G/A 234.989/XI-23.783 et G/A 235.017/XI-23.788, p. 40).

B.4.3. L'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), dispose :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

Les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

L'article 159 de la Constitution s'applique également aux actes et règlements visés à l'alinéa 1er, 2° ».

B.4.4. À la lumière, notamment, des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2 et en B.1.3, il convient de considérer que l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 empêche effectivement le Conseil d'État de se prononcer sur un recours en annulation de l'arrêté royal approuvant le

contrat de gestion visé dans cette disposition, indépendamment de la portée matérielle des clauses de ce contrat. Par conséquent, la question préjudiciale n'est pas fondée sur une interprétation manifestement erronée de la disposition en cause. L'interprétation dont procède cette question respecte au contraire tant le texte de cette disposition que l'intention du législateur.

B.5.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

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

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

B.5.3. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

B.5.4. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit.

Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, suppose qu'une décision administrative puisse être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction.

B.5.5. La réalisation du droit d'accès au juge implique une voie judiciaire effective (CEDH, grande chambre, 15 mars 2018, *Nai't-Liman c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, §§ 112 et 113). Pour être efficace, un recours doit être capable de porter directement remède à la situation critiquée (Comm. eur. D.H., décision, 3 mai 1989, *Pine Valley Developments Ltd e.a. c. Irlande*). Pour être efficaces, les recours doivent être appropriés et accessibles à l'intéressé (CEDH, décision, 27 mars 2003, *Paulino Tomás c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2003:0327DEC005869800).

B.5.6. Le droit d'accès à un tribunal n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de limitations pour autant que celles-ci ne restreignent pas cet accès d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même, ou pour autant qu'elles poursuivent un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et ce but (CEDH, 28 novembre 2006, *Apostol c. Géorgie*, ECLI:CE:ECHR:2006:1128JUD004076502, § 57; 9 avril 2015, *Tchokontio Happi c. France*, ECLI:CE:ECHR:2015:0409JUD006582912, § 48).

B.6. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État qu'un contrat de gestion peut contenir des clauses de nature réglementaire, et qu'à défaut de « disposition particulière dérogatoire », le Conseil d'État est compétent pour connaître de leur contenu, sur le fondement de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (CE, 17 octobre 2024, n° 261.085, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.085, p. 8; 6 février 2025, n° 262.285, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.285, p. 16; voy. également CE, 13 octobre 2008, n° 187.032, ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.187.032, pp. 9-11; 9 juin 2010, n° 204.956, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.204.956, pp. 7-8; 26 juin 2015, n° 231.760, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.231.760, pp. 9-10).

B.7. La disposition en cause est une telle « disposition particulière dérogatoire » au sens de la jurisprudence précitée du Conseil d’État. En effet, en vertu de cette disposition, le contrat de gestion entre l’État belge et la Loterie nationale ne constitue pas un acte ou règlement visé à l’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État, et toutes ses clauses sont réputées contractuelles. La disposition en cause empêche les personnes intéressées de contester les clauses du contrat de gestion, directement ou indirectement, en attaquant l’arrêté royal d’approbation, par la voie d’un recours en annulation devant le Conseil d’État.

B.8. Un contrat de gestion, conclu entre l’État et une personne morale de droit public au sujet des conditions auxquelles cette dernière remplit ses tâches légales de service public, présente des différences substantielles avec une convention de droit privé, comme en atteste en l’espèce notamment la circonstance que le contrat ne peut entrer en vigueur qu’après avoir été approuvé par arrêté royal et avoir été publié au *Moniteur belge* (articles 14, § 1er, et 17 de la loi du 19 avril 2002). Certaines de ces dispositions revêtent en réalité un caractère réglementaire, et il n’est pas exclu qu’elles portent personnellement et directement préjudice à des tiers au contrat de gestion, ainsi qu’il ressort aussi de la jurisprudence précitée du Conseil d’État. Du reste, le choix du législateur de régler les matières concernées dans un contrat de gestion n’enlève rien au fait que la majorité des exigences qui y figurent puissent en principe tout aussi bien faire directement l’objet d’un arrêté d’exécution.

B.9. Ainsi qu’il ressort de ce qui est dit en B.1.2, le législateur a entendu, par la disposition en cause, clarifier la qualification du contrat de gestion de la Loterie nationale et décliner le régime qui le gouverne sur celui régissant les entreprises publiques autonomes. Plus généralement, il peut être admis que le choix de la technique du contrat de gestion est dicté par l’objectif de garantir à la Loterie nationale un certain degré de participation et de sécurité concernant les conditions d’exercice de ses tâches.

Ces objectifs ne peuvent justifier de priver les intéressés concernés de l’accès à une juridiction qui puisse statuer en pleine juridiction, dans le cadre d’un contentieux objectif, sur des dispositions à caractère réglementaire et donc en prononcer l’annulation *erga omnes*. Pour

constater la nature juridique d'un contrat de gestion, il faut en premier lieu avoir égard au contenu et à la portée réelle de ses dispositions, et non à la qualification que lui a donnée le législateur (voy. également CE, avis n° 63.259/4 du 30 avril 2018, pp. 10-11; avis n° 30.511/4 du 13 novembre 2000, pp. 14-18).

Pour le reste, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, une procédure de droit commun devant le juge civil ne pourrait en l'espèce, en tout état de cause, offrir des garanties comparables en matière de protection juridique.

B.10. Il s'ensuit que la disposition en cause emporte une restriction du droit d'accès au juge, sans qu'il existe de justification raisonnable à cet égard. Par conséquent, cette disposition n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne les deuxième et troisième questions préjudiciales

B.11. Compte tenu de la réponse à la première question préjudiciale, les deuxième et troisième questions préjudiciales n'appellent pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- Les deuxième et troisième questions préjudiciales n'appellent pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 janvier 2026.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Pierre Nihoul