



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 32/2026
du 19 mars 2026
Numéro du rôle : 8431**

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques », posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt n° 262.285 du 6 février 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 février 2025, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Dans l'interprétation selon laquelle il empêche le Conseil d'État de connaître d'un recours en annulation d'un arrêté royal portant approbation d'un contrat de gestion conclu entre l'État belge et skeyes, pour autant que le Conseil d'État serait amené à examiner le contenu factuel du contrat de gestion afin de s'assurer, d'une part, que ledit contrat contient des clauses de nature réglementaire et, d'autre part, que ces clauses sont régulières quant à leur contenu et à leur mode d'élaboration, l'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991 ' portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ' viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec l'article 13 de celle-ci et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une part, en ce que cette disposition fait naître une différence de traitement entre des tiers à un contrat de gestion pouvant être considéré comme un acte ou un règlement au sens de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et des tiers à un contrat de gestion au sens de l'article 3, § 5, précité, de la loi du 21 mars 1991, et, d'autre part, en ce qu'elle porte une atteinte discriminatoire au droit à un recours effectif ?

2. Dans l'interprétation selon laquelle il appartiendrait au Conseil d'État d'examiner le contenu factuel d'un contrat de gestion afin de s'assurer, d'une part, que les clauses de ce dernier sont de nature réglementaire et, d'autre part, que ces clauses sont régulières quant à leur contenu et à leur mode d'élaboration, ainsi que, le cas échéant, d'annuler l'approbation d'une telle disposition irrégulière, l'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991 précitée viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il induirait une différence de traitement injustifiée entre des tiers à un contrat de gestion conclu entre l'État belge et skeyes et des tiers à tout autre contrat administratif qui n'est pas un acte ou un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont le Conseil d'État ne peut apprécier le contenu ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Brussels Airlines », la société de droit allemand « Deutsche Lufthansa AG » et la société de droit suisse « Swiss International Air Lines AG », assistées et représentées par Me Tone Oeyen et Me Hannah Bogaert, avocats au barreau de Bruxelles, et par Me Werner Derijcke, avocat à la Cour de cassation;

- la société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH » et la société de droit anglais « DHL Air Ltd », assistées et représentées par Me Tamara Leidgens, avocate au barreau de Bruxelles;

- l'entreprise publique autonome « skeyes », assistée et représentée par Me Bart Martel et Me Kristof Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Bart Van Hyfte, Me Laurent Delmotte et Me Maximilien Storme, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 17 décembre 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.

À la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendue, la Cour, par ordonnance du 14 janvier 2026, a fixé l'audience au 11 février 2026.

À l'audience publique du 11 février 2026 :

- ont comparu :

. Me Hannah Bogaert et Me Niels Depaepe, avocat au barreau de Bruxelles, également *loco* Me Tone Oeyen, pour la SA « Brussels Airlines », la société de droit allemand « Deutsche Lufthansa AG » et la société de droit suisse « Swiss International Air Lines AG »;

. Me Kris Wauters, avocat au barreau de Bruxelles, également *loco* Me Tamara Leidgens, pour la société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH » et la société de droit anglais « DHL Air Ltd »;

. Me Bart Martel, également *loco* Me Kristof Caluwaert, pour la partie intervenante;

. Me Laurent Delmotte et Me Maximilien Storme, également *loco* Me Bart Van Hyfte, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Trois compagnies aériennes demandent l'annulation de l'arrêté royal du 21 décembre 2022 « portant approbation de la septième modification au troisième contrat de gestion entre l'Etat et keyes ». Le Conseil d'État constate que l'examen du bien-fondé des moyens l'amènerait à examiner la légalité de clauses que le législateur a qualifiées de contractuelles. À la demande des parties requérantes et intervenantes, le Conseil d'État pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1.1. La SA « Brussels Airlines », la société de droit allemand « Deutsche Lufthansa AG » et la société de droit suisse « Swiss International Air Lines AG », parties requérantes devant la juridiction *a quo*, relèvent que l'exclusion de la compétence du Conseil d'État a des effets préjudiciables sur le plan de la sécurité juridique. Les redevances pour services terminaux de toutes les compagnies aériennes étant liées entre elles, toute contestation portée par une compagnie peut également entraîner des conséquences pour d'autres compagnies. Un recours en annulation devant le Conseil d'État favorise la sécurité juridique, grâce au délai de déchéance strict et à l'effet *erga omnes* de l'éventuelle annulation. En ce qui concerne l'atteinte au droit à un recours effectif, les parties requérantes affirment que les arguments relatifs à l'autonomie et à la position concurrentielle des entreprises publiques ne changent rien au fait que les dispositions à caractère réglementaire dans un contrat de gestion sont liées à l'exercice de la puissance publique. Dans des affaires précédentes, la Cour a admis l'exclusion de la compétence du Conseil d'État dans le contexte d'une expropriation ou de conventions collectives de travail, mais uniquement parce que, dans ces cas, il existait des procédures alternatives offrant une protection juridique effective. La disposition en cause ne prévoit pas une telle mesure compensatoire.

A.1.2. La société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH » et la société de droit anglais « DHL Air Ltd », parties intervenantes devant la juridiction *a quo*, rappellent qu'il découle du principe de l'État

de droit et de la protection juridique contre les actes de l'autorité publique que le Conseil d'État est le juge naturel au contentieux administratif. C'est à lui qu'il appartient de statuer sur la qualification d'un instrument juridique, sans être lié par la qualification que lui a donnée un citoyen ou le législateur. En qualifiant lui-même le contrat, 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), le législateur crée une inégalité en matière de protection juridique. L'équivalence alléguée entre la protection juridique offerte par le Conseil d'État et celle offerte par le juge ordinaire doit être fortement relativisée, selon les parties intervenantes, spécialement à la lumière de l'effet rétroactif et *erga omnes* d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État. Enfin, elles relèvent l'existence de plusieurs lois fédérales qui ont pour objet la création d'une entreprise publique économique, mais qui ne contiennent pas de disposition comparable.

A.2.1. Le Conseil des ministres indique l'existence de différents contrats de gestion dont la fonction et le contenu divergent fortement. Les contrats de gestion régis par la loi du 21 mars 1991 relèvent d'un cadre légal spécifique, contrairement à d'autres contrats de gestion. L'on n'aperçoit pas clairement quelles sont les personnes qui relèvent de la catégorie des « tiers à un contrat de gestion pouvant être considéré comme un acte ou un règlement au sens de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », étant donné qu'il n'existe aucun contrat de gestion fédéral qui soit, d'une part, comparable aux contrats de gestion prévus par la loi du 21 mars 1991 et qui puisse, d'autre part, être simplement considéré comme un acte ou un règlement. Par conséquent, les deux catégories ne sont pas comparables et ne peuvent même pas être identifiées. Le Conseil des ministres souligne que la jurisprudence du Conseil d'État concernant le contrat de gestion de la RTBF n'est pas transposable au cas d'espèce. Il relève que le Conseil d'État précise dans sa jurisprudence que sa compétence s'applique uniquement en l'absence d'une disposition particulière contraire. La disposition en cause est une telle disposition. Le Conseil des ministres relève ensuite que le contrat de gestion avec la RTBF est une matière communautaire. Dans sa jurisprudence constante, la Cour admet des inégalités de traitement pour de telles matières, étant donné que ces inégalités découlent d'une politique distincte résultant de l'autonomie des communautés. Il ressort des articles 144 à 161 de la Constitution que le législateur fédéral est compétent pour déterminer les compétences du Conseil d'État. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause est raisonnablement justifiée : par le contrat de gestion, le législateur a voulu créer un nouvel instrument spécifique afin de conférer une autonomie suffisante à des entreprises publiques spécifiques et de leur donner la possibilité d'être concurrentielles. L'exclusion de la compétence du Conseil d'État s'inscrit dans ces objectifs. Par ailleurs, les tiers conservent la faculté de faire contrôler le contenu et la légalité des contrats de gestion par le juge judiciaire, de sorte qu'il n'est nullement question de violation du droit à un recours effectif.

A.2.2. L'entreprise publique autonome « skeyes » se rallie à tous les arguments du Conseil des ministres.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.3. La société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH » et la société de droit anglais « DHL Air LTD » estiment qu'il n'est nullement question d'un traitement distinct, étant donné que les deux catégories sont traitées de manière égale. Un contrat de gestion est une convention, au même titre que l'est un contrat administratif. Dans les deux cas, le Conseil d'État déclarera irrecevable toute requête en annulation. Cela étant, il déclarera néanmoins le recours en annulation recevable s'il estime que les clauses ont un caractère réglementaire ou en recourant à la théorie de l'acte détachable.

A.4. Le Conseil des ministres et l'entreprise publique autonome « skeyes » observent que, la première question préjudicielle appelant une réponse négative, la seconde question préjudicielle, automatiquement, n'appelle pas de réponse. Ils considèrent, à titre subsidiaire, qu'il est impossible de répondre à la seconde question préjudicielle, dès lors que la formulation extrêmement large de la notion de « tout autre contrat administratif » ne permet absolument pas d'apercevoir les catégories qui sont comparées.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 3 de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises économiques » (ci-après : la loi du 21 mars 1991), qui dispose :

« § 1. Les règles et conditions spéciales selon lesquelles une entreprise publique autonome exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi, sont arrêtées dans un contrat de gestion conclu entre l'Etat et l'entreprise publique concernée.

§ 2. Le contrat de gestion règle les matières suivantes :

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

2° les principes gouvernant les tarifs pour les prestations fournies dans le cadre des tâches de service public, ci-après dénommées les ' prestations de service public ';

3° des règles de conduite vis-à-vis des usagers des prestations de service public;

4° la fixation, le calcul et les modalités de paiement des subventions éventuelles à charge du budget général des dépenses de l'Etat que l'Etat accepte d'affecter à la couverture des charges qui découlent pour l'entreprise publique de ses tâches de service public, compte tenu des coûts et recettes propres à ces tâches et des conditions d'exploitation imposées par ou en vertu de la loi, ou par le contrat de gestion et, pour ce qui concerne le coût du personnel, de l'évolution des salaires comparables dans les administrations de l'Etat;

5° la fixation, le calcul et les modalités de paiement des indemnités éventuelles à verser par l'entreprise publique à l'Etat, notamment en ce qui concerne les avantages liés aux droits exclusifs éventuels de l'entreprise publique et, le cas échéant, les droits d'usage qui sont concédés par l'Etat à l'entreprise publique sur des biens;

6° le cas échéant, les matières d'intérêt économique stratégique pour lesquelles la passation des marchés est soumise à l'approbation, selon le montant, du ministre dont relève l'entreprise publique ou du Comité ministériel compétent, ainsi que la détermination du montant visé;

7° le cas échéant, des objectifs relatifs à la structure financière de l'entreprise publique;

8° le cas échéant, des règles relatives à la répartition des bénéfices nets;

9° les éléments que le plan d'entreprise doit contenir et les délais pour la communication et le délai [au-delà] duquel l'autorisation est censée être donnée;

10° le cas échéant, la fixation d'un montant, pour ce qui concerne les opérations immobilières soumises à l'autorisation préalable du ministre dont relève l'entreprise publique et, le cas échéant, la fixation d'un délai à l'expiration duquel l'autorisation est supposée être accordée;

11° les sanctions en cas de non-respect par une partie de ses engagements résultant du contrat de gestion.

§ 3. Toute clause résolutoire expresse dans le contrat de gestion est réputée non écrite.

L'article 1184 du Code Civil n'est pas applicable au contrat de gestion. La partie envers laquelle une obligation dans le contrat de gestion n'est pas exécutée, ne peut poursuivre que l'exécution de l'obligation, et, le cas échéant, demander des dommages-intérêts, sans préjudice de l'application de toute sanction spéciale prévue dans le contrat de gestion.

§ 4. Les obligations financières générales éventuelles de l'Etat à l'égard d'une entreprise publique autonome sont limitées à celles qui résultent des dispositions du contrat de gestion conclu avec l'entreprise concernée. Les régimes légaux particuliers de subvention existant en faveur de l'entreprise publique ne sont plus d'application à partir de la date d'entrée en vigueur du classement de l'entreprise publique parmi les entreprises publiques autonomes.

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

Les questions préjudicielles portent plus spécifiquement sur le cinquième paragraphe de la disposition en cause.

B.1.2. Les travaux préparatoires de 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. La juridiction *a quo* est saisie d'un recours en annulation contre l'arrêté royal du 21 décembre 2022 « portant approbation de la septième modification au troisième contrat de gestion entre l'Etat et skeyes ». Elle a constaté à cet égard que l'examen des moyens qui sont dirigés contre cet arrêté royal amènerait le Conseil d'État à statuer sur la légalité de clauses du contrat de gestion même.

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 13 de celle-ci et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle cette disposition 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. 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.4.3. À la lumière, notamment, des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, il convient de considérer que l'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991 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 préjudicielle 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. L'examen de la compatibilité d'une disposition législative avec le principe d'égalité et de non-discrimination suppose en principe l'identification précise de deux catégories de personnes qui font l'objet d'une différence de traitement ou d'une identité de traitement.

En l'espèce, il peut être déduit des motifs de l'arrêt de renvoi que la juridiction *a quo* tend à interroger la Cour au sujet de la catégorie des personnes qui veulent introduire un recours contre un contrat de gestion relevant du champ d'application de la disposition en cause et/ou contre un arrêté royal approuvant ce contrat, en ce que leur droit d'accès au juge serait affecté.

B.5.6. La réalisation du droit d'accès au juge implique une voie judiciaire effective (CEDH, grande chambre, 15 mars 2018, *Nait-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.5.7. 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 une entreprise publique relevant du champ d'application de la loi du 21 mars 1991 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 publié au *Moniteur belge* (article 4, § 3, de la loi du 21 mars 1991). 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 pourraient 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 des 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 aux entreprises publiques autonomes un certain degré de participation et de sécurité concernant les conditions d'exercice de leurs 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 la seconde question préjudicielle

B.11. Compte tenu de la réponse à la première question préjudicielle, la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 3, § 5, de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » 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.

- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 mars 2026.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen