

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 171.004 du 10 mai 2007

A. 139.441/XI-15.847

En cause : **L'Union professionnelle interprovinciale
de l'Automatique,**
ayant élu domicile chez
Me V. THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 74
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre du Budget et des Entreprises
publiques,

Partie Intervenante:

La s.a. de droit public La Loterie nationale,
rue Belliard 25/33
1040 Bruxelles

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 juillet 2003 par l'Union professionnelle interprovinciale de l'Automatique, qui demande l'annulation partielle de l'arrêté royal du 4 avril 2003 portant approbation du contrat de gestion entre l'Etat belge et la Loterie nationale, société anonyme de droit public, et de son annexe;

Vu la requête du 3 novembre 2003 par laquelle la société anonyme de droit public «La Loterie Nationale» demande à intervenir dans la procédure, en faisant valoir que les dispositions attaquées du contrat de gestion conclu avec l'Etat précisent les tâches de service public de la Loterie en sorte qu'une éventuelle annulation de ces dispositions entraînerait une renégociation avec l'Etat et entre-temps un vide juridique quant aux droits et obligations de la Loterie;

Vu l'ordonnance du 27 novembre 2003 accueillant cette demande d'intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 27 novembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 avril 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 mai 2007;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-F. JEUNEHOMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. CORNUT, loco Me Ph. VLAEMMINCK, avocat, comparaissant pour les parties adverse et intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DELVAX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale a transformé cet établissement public doté de la personnalité juridique en société anonyme de droit public, entraînant par là une redéfinition de la mission légale de cet organisme. Cette loi du 19 avril 2002 prévoit explicitement qu'à côté du développement de méthodes commerciales pour promouvoir les loteries, paris, concours et jeux de hasard qu'elle organise, la Loterie Nationale doit également organiser des campagnes d'information concernant les risques liés à l'assuétude au jeu et mener à propos de cette assuétude une action de prévention et d'aide active. La loi prévoit également une collaboration entre la Loterie, chargée de tâches de service

public, et la Commission des jeux de hasard, chargée du contrôle des opérateurs privés de jeux de hasard dont le but exclusif est de réaliser des bénéfices.

2. La loi précitée du 19 avril 2002 a fait l'objet d'un recours en annulation introduit devant la Cour d'arbitrage notamment par l'union professionnelle requérante. Celle-ci dénonçait surtout le monopole que les articles 6 et 7 de la loi attribuent à la Loterie Nationale en ce qui concerne les jeux de hasard organisés à l'aide des outils de la société de l'information et la différence de traitement, selon elle discriminatoire, qui en résulte entre la Loterie et les établissements de jeux de hasard.

Par son arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004, la Cour d'arbitrage a censuré le droit exclusif reconnu à la Loterie Nationale d'organiser des jeux de hasard en dehors du cadre de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, et plus précisément sur internet. L'arrêt annule la disposition de la loi du 19 avril 2002 relative à la gestion de la Loterie nationale, qui avait pour effet d'exclure les jeux de hasard que la Loterie organise des conditions qui doivent être remplies par les établissements de jeux de hasard pour obtenir une licence d'exploitation. La Cour d'arbitrage a considéré par là que le législateur avait traité les jeux de hasard créés par la Loterie nationale autrement que les autres opérateurs de jeux de hasard, sans qu'existe une justification raisonnable pour cette différence de traitement.

3. La loi du 19 avril 2002 prévoyait également que dans les six mois suivant la transformation de la Loterie Nationale en société anonyme de droit public, un contrat de gestion devait être conclu avec l'Etat, dans lequel seront fixées les conditions selon lesquelles la Loterie remplit ses tâches de service public. Après approbation par le conseil d'administration de la Loterie Nationale puis par le Conseil des ministres d'un projet de contrat de gestion, ce contrat, valable pour une période de cinq ans, a été conclu le 27 mars 2003. Il décrit essentiellement les tâches de service public, les obligations financières, les obligations d'économie d'entreprise et les obligations sociales de la Loterie Nationale.

Le 4 avril 2003, le Roi prend l'arrêté attaqué portant approbation du contrat de gestion entre l'Etat belge et la Loterie Nationale. Cet arrêté porte en son article 1^{er}:

« Le présent arrêté approuve le contrat de gestion annexé conclu entre l'Etat belge et la Loterie Nationale ».

Le contrat de gestion publié au *Moniteur belge* du 21 mai 2003 comporte trois chapitres et trois annexes.

4. Le recours en annulation partielle de l'union professionnelle requérante porte plus précisément sur quatre dispositions du contrat de gestion annexé à l'arrêté royal du 4 avril 2003: les articles 6, 7, 22 et 24, lesquels figurent tous dans le chapitre II du contrat, qui traite des tâches de service public de la Loterie Nationale.

L'article 6 concerne la disponibilité du service public; l'article 7 se rapporte à l'obligation de canalisation et au comportement de jeu responsable; les articles 22 et 24 concernent l'utilisation de l'infrastructure et des systèmes ainsi que la collaboration avec des tiers.

5. Un arrêté royal du 4 juillet 2004 a approuvé un premier avenant au contrat de gestion conclu le 27 mars 2003 entre l'Etat et la Loterie Nationale. Cet avenant ne modifie que les articles 27 et 28 du contrat de gestion et ne vise aucune des quatre dispositions attaquées dans le présent recours;

Considérant que la requérante est une union professionnelle dont l'objet social est «le développement, la coordination des intérêts professionnels de ses membres, de même que la défense de leurs intérêts, l'amélioration de la gestion de leurs activités professionnelles»; que ses membres sont des personnes physiques et des personnes morales dont les activités consistent principalement à exploiter des salles de jeux automatiques ou à vendre, louer et produire les services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard; que la requérante en déduit qu'elle a la qualité requise pour attaquer les dispositions de droit qui sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts de ses membres; qu'en l'espèce, la requérante souligne que les dispositions du contrat de gestion attaquées ont pour conséquence de renforcer le marché de la Loterie Nationale au détriment des établissements de jeux de hasard;

Considérant que l'auditeur rapporteur soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours, déduite de ce que si la requérante, en sa qualité d'union professionnelle, a vu ses statuts entérinés par le Conseil d'Etat le 25 septembre 1959, par contre il ne ressort d'aucune pièce que les nominations des signataires de la décision d'ester, qui constituent le personnel de direction de l'union professionnelle, auraient fait l'objet d'un entérinement par le Conseil d'Etat; que l'auditeur rapporteur rappelle qu'en vertu de l'article 7 de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, «les actes portant modification des statuts, changement du personnel de la direction et de la gestion ou dissolution volontaire de l'union n'ont d'effet qu'après avoir été déposés, entérinés et publiés conformément à l'article 6», c'est-à-dire déposés au greffe du Conseil d'Etat, entérinés après vérification par celui-ci, et publiés au *Moniteur belge*; qu'il relève que la plus récente publication disponible se rapportant à la requérante

remonte à 1990, que conformément à l'article 14 de ses statuts la désignation des membres du comité de direction ne vaut que pour quatre années, et qu'une seule personne figurant sur la liste publiée en 1990 a participé à la délibération relative à l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat, les deux autres personnes reprises au procès-verbal du comité de direction et dans la liste publiée étant absentes, en sorte que le quorum n'était pas réuni; que l'auditeur rapporteur ajoute que deux des trois signataires de la délibération relative à l'introduction du recours n'ont pas vu leur nomination publiée au *Moniteur belge* et souligne qu'en tout état de cause, compte tenu de la durée précitée de quatre années de la fonction de membre du comité de direction, la publication faite en 1990 avait cessé en 1994 de produire ses effets à l'égard des tiers;

Considérant que l'union professionnelle requérante, dans son dernier mémoire, conteste l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'auditeur rapporteur; qu'elle fait valoir que l'article 8 de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles impose à celles-ci d'adresser chaque année avant le 1^{er} mars au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale :

- un compte des recettes et des dépenses, clôturé au 31 décembre précédent
- une «liste analogue à celle visée à l'article 5, 1/, de la même loi», c'est-à-dire la liste des membres qui participent à la direction de l'union ou à la gestion de ses biens; un double de cette liste - précise l'article 8 - est déposé au siège social et au greffe du tribunal de première instance, où chacun peut en prendre connaissance
- et enfin, une «déclaration analogue» à celle visée à l'article 5, 2/, c'est-à-dire une déclaration signée par les directeurs attestant que l'union est formée, en ce qui concerne les diverses catégories de ses membres, conformément aux dispositions de la loi;

que la requérante souligne surtout que l'alinéa deux de l'article 8 de la loi du 31 mars 1898 dispose que «lorsqu'il y a des changements dans le personnel de direction ou de gestion, le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale transmet au Conseil d'Etat la liste visée au 1/ de l'article 5, en vue de son entérinement et de sa publication»;

Considérant que la requérante argumente ensuite qu'elle apporte la preuve qu'elle a scrupuleusement respecté depuis 1990 le prescrit de l'article 8 de la loi; qu'elle joint à cet effet à sa requête seize pièces attestant qu'elle a bien adressé au ministère de l'Emploi et du Travail l'ensemble des documents requis par cet article 8; qu'elle en déduit qu'elle ne peut pas être tenue responsable du fait que le ministre compétent n'aurait pas communiqué au Conseil d'Etat les documents qu'elle lui avait transmis et qui comportaient bien les modifications intervenues dans son personnel de direction; qu'elle relève ainsi que pour l'année 2003, année de l'introduction du recours, les documents transmis au ministère de l'Emploi et du Travail mentionnaient bien comme membres du comité de direction les noms des personnes qui ont signé l'extrait du

procès-verbal de délibération du 9 juillet 2003 décidant de l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat; que la requérante conclut que la publication au *Moniteur belge* des changements intervenus dans le personnel de direction d'une union professionnelle est une formalité dont la loi charge le ministre compétent, en sorte qu'il ne peut pas être reproché à la requérante l'absence de publication relevée par l'auditeur rapporteur;

Considérant que la problématique de l'entérinement et de la publication des statuts et des actes des unions professionnelles, qui conditionne la recevabilité du présent recours, est réglée, non pas par l'article 8 de la loi du 31 mars 1898, qui concerne la transmission annuelle au ministre compétent pour le Travail des comptes annuels et d'autres informations utiles pour les tiers, mais bien par les articles 6 et 7 de la même loi; que ces articles, dans leur version applicable à l'époque de l'introduction du recours, disposaient comme suit :

« Article 6. Les statuts et leurs annexes sont déposés au greffe du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat vérifie si les conditions prescrites par la présente loi pour la constitution d'une union professionnelle ont été observées; dans l'affirmative, il déclare les statuts entérinés et transmet à la direction du *Moniteur belge*, pour être publié au journal officiel, un acte indiquant en même temps que la date de l'entérinement:

1/ La dénomination adoptée par l'union et le lieu de son siège;

2/ L'objet pour lequel elle est instituée;

3/ La composition du personnel chargé de la direction de l'union et de la gestion de ses biens.

La publication est faite par la voie du *Moniteur belge* sous forme d'annexes qui sont adressées aux greffes des Cours d'appel, des tribunaux de première instance, des tribunaux de commerce, des justices de paix et des conseils de prud'hommes, où chacun peut en prendre gratuitement communication ou copie; ces annexes sont réunies dans un recueil spécial.

La publication au *Moniteur belge* a lieu dans les quinze jours qui suivent l'entérinement; dans le même délai, un exemplaire des statuts et de leurs annexes, certifié conforme, est déposé au greffe du tribunal de première instance du siège de l'union professionnelle et au siège de celle-ci, où chacun peut en prendre gratuitement connaissance ou copie.

La forme et les conditions de la publication de l'acte prévu à l'alinéa 2 ci-dessus et du dépôt des statuts ainsi que la procédure devant le Conseil d'Etat sont déterminées par arrêté royal.

L'union jouit de la personnification civile le dixième jour après celui de la publication de l'acte prévu au second alinéa du présent article.

Article 7. Les actes portant modification des statuts, changement du personnel de la direction et de la gestion ou dissolution volontaire de l'union n'ont d'effet qu'après avoir été déposés, entérinés et publiés conformément à l'article 6»;

que par ailleurs, l'arrêté royal visé à l'avant-dernier alinéa de l'article 6 de la loi est représenté par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 «pris en exécution de l'article 6 de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles»; que cet arrêté prévoit ce qui suit,

spécialement en ce qui concerne la procédure à respecter pour l'entérinement et la publication des actes des unions professionnelles :

« Article 1^{er}. Toute union professionnelle qui désire jouir de la personnification civile adresse une requête à cette fin au Conseil d'Etat. Cette requête est signée par un ou plusieurs des membres désignés pour participer à la direction de l'union ou à la gestion de ses biens; il y est joint un exemplaire des statuts de l'union et de leurs annexes rédigés conformément aux articles 4 et 5 de la loi du 31 mars 1898, et authentiqués par l'apposition de la signature du président et du secrétaire, ainsi que trois copies de ces documents. Le greffier enregistre la requête à la date de sa réception sur un registre spécial et transmet un accusé de réception aux requérants.

(...)

Article 3. La décision motivée est notifiée aux requérants. En cas d'entérinement, la publication au Moniteur belge de l'extrait dressé en exécution de l'article 6, alinéa 2 de la loi, a lieu, conformément à la loi, par les soins du greffier. Il est fait mention de la formalité et de la date d'entérinement. Le greffier envoie un exemplaire des statuts et de leurs annexes entérinés à l'union professionnelle, au tribunal de première instance et au Ministre du travail et de la prévoyance sociale.

Article 4. Le dépôt, l'entérinement et la publication des actes portant modification des statuts, modification du personnel de direction ou de gestion, dissolution volontaire de l'union, ou affectation de l'actif net de l'union dissoute à une oeuvre similaire ou connexe, ont lieu conformément aux dispositions des articles qui précèdent»;

Considérant qu'il ressort de ces dispositions législatives et réglementaires, et spécialement de l'article 7 de la loi et de l'article 4 de l'arrêté du Régent, que les actes portant modification du personnel de direction ou de gestion d'une union professionnelle dont les statuts ont été entérinés par le Conseil d'Etat, doivent également faire l'objet d'une requête adressée au même Conseil d'Etat, en vue d'une décision d'entérinement et d'une publication au Moniteur par les soins du greffier; qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que les modifications apportées depuis 1994 au personnel de direction de l'union professionnelle requérante n'ont jamais été communiquées par celle-ci au Conseil d'Etat; que compte tenu du prescrit clair de l'article 7 de la loi du 31 mars 1898 et de l'arrêté d'exécution de l'article 6 de la même loi, c'est en vain que la requérante estime que la transmission, dans un autre contexte, des documents annuels au Ministère de l'Emploi et du Travail la dispenserait de respecter les dispositions précitées; qu'en effet, il y a une différence de nature entre, d'une part, l'acte d'une union professionnelle, comme par exemple la décision de l'assemblée générale nommant un vice-président ou renouvelant le mandat du trésorier, acte visé à l'article 7 de la loi, qui doit être déposé par l'union professionnelle au greffe du Conseil d'Etat, entériné par celui-ci et publié aux annexes du Moniteur belge, et, d'autre part, la liste des membres qui participent à la direction de l'union et à la gestion de ses biens, sorte de compilation mise à jour annuellement avec en colonnes, les nom, adresse, profession, âge, qualité..., liste visée aux articles 5, 1/, et 8 de la loi, qui devait être adressée annuellement au Ministre du

Travail et de la Prévoyance sociale avec d'autres documents; qu'au surplus, s'il est exact que l'article 8, alinéa deux, de la loi prévoyait (avant son abrogation par l'article 74 de la nouvelle loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des étrangers) que lorsqu'il y a des changements dans le personnel de direction ou de gestion, le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale transmettait au Conseil d'Etat la liste visée au 1/ de l'article 5, en vue de son entérinement et de sa publication, en réalité et selon le dossier d'information mis à la disposition de toutes les unions professionnelles - dont la requérante - par le Conseil d'Etat: «Dans la pratique, la liste des membres de la direction n'est plus vérifiée au ministère de l'Emploi et du Travail, ni transmise au Conseil d'Etat» (page 59 du dossier précité); qu'une telle transmission formait d'ailleurs manifestement un doublet par rapport aux obligations incombant de manière directe aux unions professionnelles et qu'aucun entérinement n'aurait pu se faire sur la base de la seule liste visée à l'article 8, sans avoir le procès-verbal de l'assemblée générale; qu'il s'ensuit qu'en l'espèce, la décision de l'Union professionnelle interprovinciale de l'Automatique d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat et signée par des personnes dont une majorité n'ont pas vu leur acte de nomination entériné et publié au Moniteur belge conformément à la loi du 21 mars 1898, n'est pas opposable aux tiers; qu'il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité soulevée d'office par M. l'auditeur doit être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
dix mai deux mille sept par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme MOREL,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

C. MOREL.

M. LEROY.