

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.059 du 16 octobre 2024

A. 234.989/XI-23.783

En cause : **la société anonyme CIRCUS BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY, Martin LAUWERS et
Zoé VROLIX, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe VLAEMINCK et
Robbe VERBEKE, avocats,
avenue Bischoffsheim 15
1000 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1) **la société anonyme de droit public
LA LOTERIE NATIONALE**,

ayant élu domicile chez
M^e Stefaan VERBOUWE, avocat,
avenue de Tervueren 270
1150 Bruxelles,

2) **la COMMISSION DES JEUX DE HASARD**,

3) **M.C.**,

ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Dirk VAN HEUVEN et
Leandra DECUYPER, avocats,
Cogels Osylei 61
2600 Anvers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 novembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 13 septembre 2021 portant approbation du contrat de gestion entre la partie adverse et la Loterie

Nationale, société anonyme de droit public, publié au *Moniteur belge* du 16 septembre 2021 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 12 janvier 2022, la société anonyme de droit public la Loterie Nationale demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 19 janvier 2022, la Commission des jeux de hasard et M.C. demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Par deux ordonnances du 22 février 2022, les requêtes en intervention sont provisoirement accueillies.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 juillet 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 23 septembre 2024.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Robbe Verbeke et Valentin Ramognino, avocats, comparaissant pour la partie adverse, M^e Stefaan Verbouwe, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Dirk Van Heuven, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

La partie requérante expose, sans être contredite, être active dans l'exploitation des jeux de hasard et paris, en ligne et réels, et proposer ses services sur le territoire de la Belgique.

La Loterie Nationale est une société anonyme de droit public dont les missions, l'objet et le fonctionnement sont réglés par la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale. L'article 14, § 1^{er}, de cette loi prévoit qu'« [u]n contrat de gestion conclu entre l'Etat 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 ».

Le 13 septembre 2021 est pris l'arrêté royal portant approbation du contrat de gestion conclu entre l'État belge et la Loterie Nationale. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Interventions

Il résulte de l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 52, § 3, 4°, du règlement général de procédure, que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Cet intérêt doit, tout comme celui requis dans le chef de la partie requérante en annulation, être certain, direct et personnel.

La société anonyme de droit public la Loterie Nationale est cosignataire du contrat de gestion litigieux. En cette qualité, elle dispose de l'intérêt légalement requis pour intervenir à la cause en vue d'obtenir le rejet du recours en annulation.

En règle, et de la même manière que pour une partie requérante, une partie intervenante doit disposer de la personnalité juridique pour pouvoir

valablement poser un acte de procédure, tel qu'une requête en intervention. Exceptionnellement, une partie ne disposant pas de la personnalité juridique peut néanmoins être requérante ou intervenante devant le Conseil d'État lorsque le législateur le lui permet expressément ou lorsqu'elle est agréée par les pouvoirs publics, qu'elle collabore au fonctionnement d'un service public et que l'intérêt qu'elle souhaite défendre est en lien avec sa collaboration au fonctionnement d'un service public, tel que la défense de ses prérogatives et compétences.

En l'espèce, la Commission des jeux de hasard a été créée par l'article 9 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. Les articles 9 et suivants de cette loi confient diverses missions de service public à la Commission des jeux de hasard. Dans sa requête en intervention, cette commission soutient que l'acte attaqué porte atteinte à ses pouvoirs ainsi qu'à son indépendance. Son intérêt à intervenir en la présente cause est ainsi limité au – et se confond avec le – fondement des moyens d'annulation qui font valoir pareille atteinte. Dans l'attente de voir le Conseil d'État se prononcer sur sa compétence pour connaître du recours, puis, le cas échéant, sur le fondement de ces moyens, il y a lieu de provisoirement accueillir la demande d'intervention de la Commission des jeux de hasard.

La troisième partie intervenante fait valoir sa qualité de présidente de la Commission des jeux de hasard ainsi que son attachement à l'indépendance de celle-ci. Cet intérêt se confond avec celui de la Commission des jeux de hasard. Aucun moyen d'annulation soulevé par la partie requérante ne fait valoir que l'acte attaqué violerait une compétence que la loi attribuerait en propre à la présidente de la Commission des jeux de hasard, en tant qu'organe. Elle ne dispose dès lors pas de l'intérêt personnel légalement requis pour intervenir en la présente cause.

V. Compétence du Conseil d'État et recevabilité de la requête en annulation

V.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité. Elle indique contester la recevabilité *ratione materiae* du recours en annulation. Selon elle, le contrat de gestion conclu entre elle et la Loterie Nationale n'est pas un acte réglementaire, à défaut d'avoir une portée générale, ni un acte unilatéral, dès lors qu'il est le résultat d'une négociation entre les parties. Elle

rappelle que selon la jurisprudence du Conseil d'État le caractère attaquant, ou non, d'un contrat de gestion doit s'apprécier au cas par cas et elle estime qu'en l'espèce dans le contrat de gestion litigieux « les éléments fondamentaux de la liberté contractuelle restent suffisants pour faire entrer ce contrat de gestion dans le cadre général du droit civil ».

La partie adverse ajoute que dans l'hypothèse même où le contrat de gestion devait être considéré comme étant un acte réglementaire, le Conseil d'État serait néanmoins incompétent pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre ce contrat de gestion dès lors 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 dispose que « [l]e 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 ».

Dans son dernier mémoire, en réaction au dernier mémoire des deuxième et troisième parties intervenantes, la partie adverse ajoute que la théorie de l'acte détachable ne s'applique pas en l'espèce dès lors que le législateur a explicitement exclu la compétence du Conseil d'État, ainsi qu'il l'a fait également avec l'article 26 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail, tel que modifié par l'article 107 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses. La partie adverse estime, par ailleurs, qu'il n'incombe pas au Conseil d'État d'examiner la légalité de l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précité, ni de requalifier le contrat de gestion qu'elle a conclu avec la Loterie Nationale et que la question préjudicielle proposée par la partie requérante vise à contourner cette disposition légale. Elle ajoute que la question préjudicielle aurait dû être posée *in limine litis*, et ce « au regard de l'exigence d'égalité des armes des parties à la procédure, du devoir de loyauté dans les litiges et pour des raisons d'économie de procédure ». D'après elle, il en va d'autant plus ainsi en l'espèce que la partie requérante était parfaitement en mesure de poser la question préjudicielle dans sa requête en annulation, qu'en ne le faisant que dans son dernier mémoire elle prive l'auditorat de la possibilité d'examiner cette question dans son rapport, qu'elle semble vouloir inutilement retarder la procédure et qu'elle avancerait, en réalité, un nouveau moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, alors même que ce nouveau moyen ne serait pas d'ordre public.

B. La partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante renvoie aux arrêts du Conseil d'État concernant le contrat de gestion de la R.T.B.F. (arrêts n^{os} 187.032 du 13 octobre 2008, 204.956 du 9 juin 2010 et 231.760 du 26 juin 2015) dont elle déduit que l'acte attaqué est bien un acte réglementaire susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État.

La partie requérante « ne soutient pas que l'acte attaqué serait un acte administratif unilatéral » mais estime néanmoins, sur la base de la jurisprudence précitée que « le contenu du contrat de gestion déroge au droit des contrats, s'impose à des tiers et est de nature réglementaire ». Elle en déduit, à titre très subsidiaire, que l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précité, n'empêche pas de conclure que l'arrêté d'approbation du contrat de gestion est bien un acte attaquant devant le Conseil d'État.

Selon la partie requérante, le contrat de gestion est indispensable pour que la Loterie Nationale puisse accomplir ses missions de service public, cette dernière est obligée de soumettre au ministre compétent un projet de contrat de gestion et l'adoption de ce contrat est obligatoire. La prolongation de l'ancien contrat de gestion aussi longtemps que le nouveau n'est pas entré en vigueur n'y changerait rien.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante invite le Conseil d'État à examiner concrètement le contenu du contrat de gestion nonobstant l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 relative à la Loterie Nationale précité pour vérifier s'il ne contient pas des dispositions réglementaires à portée générale et susceptibles d'impacter des tiers, ainsi qu'il l'a fait pour le contrat de gestion de la R.T.B.F. Elle estime que « la qualification légale de contractuelles des clauses du contrat de gestion attaqué est sans incidence » dès lors que le Conseil d'État doit examiner le contenu concret d'un acte, quelle que soit sa qualification et s'assurer que l'auteur de l'acte n'a pas excédé l'habilitation légale qui en constitue le fondement juridique. Elle rappelle également sa thèse selon laquelle l'arrêté d'approbation serait un acte de tutelle administrative visé par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ainsi que le Conseil d'État en a décidé dans l'arrêt n° 231.760 du 26 juin 2015 précité.

Enfin, la partie requérante estime qu'il lui est impossible de contester le contrat de gestion litigieux devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en sorte que, si le Conseil d'État devait se déclarer incompétent pour connaître du présent recours, son droit d'accès à un juge pour contester un acte administratif serait violé. Dans cette hypothèse, elle demande que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« 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 qui répute contractuelles les clauses du contrat de gestion de cette dernière, interprété en ce sens qu'il exclut tout recours par un tiers au contrat de gestion auprès du Conseil d'État contre le contrat de gestion et l'arrêté royal qui l'approuve viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en sachant qu'un tiers au contrat, tel que la requérante, ne peut contester la légalité de ce contrat devant le juge judiciaire que sous plusieurs conditions strictes, ce qui ne lui permet pas d'accéder à un contrôle de pleine juridiction du contrat de gestion, à la différence des tiers souhaitant remettre en cause un contrat de gestion dont les clauses ne sont pas réputées contractuelles, tel celui de la R.T.B.F., qui peut faire l'objet de recours devant le Conseil d'État ? ».

C. La première partie intervenante

Dans son mémoire en intervention, la première partie intervenante estime que la partie requérante ne dispose pas de l'intérêt légalement requis pour attaquer l'arrêté d'approbation du contrat de gestion litigieux dès lors que l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précité dispose que le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle rejoint ensuite la position de la partie adverse selon laquelle, en l'espèce, le contrat de gestion laisse aux parties, et en particulier à la Loterie Nationale, une « liberté contractuelle importante » en sorte que l'on comprend pourquoi le législateur a décidé que ce contrat de gestion ne constitue pas un acte administratif attaquant devant le Conseil d'État.

Dans son dernier mémoire, la première partie intervenante rejoint la position exprimée dans le rapport de Monsieur l'Auditeur général adjoint selon laquelle « (i) l'analyse effectuée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 231.760 du 26 juin 2015 n'est pas transposable en l'espèce dès lors que le décret portant statut de la RTBF du 14 juillet 1997 ne comporte aucune disposition soustrayant le contrat de gestion entre la communauté française et la RTBF à la compétence du Conseil d'État, et que (ii) l'article 14, § 4, précité confirmant que toutes les clauses du contrat de gestion de la Loterie Nationale sont 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 ». Elle rejoint également le point de vue de la partie

adverse quant à l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précité et ajoute que les moyens développés par la partie requérante concernent uniquement le contenu du contrat de gestion, et non spécifiquement l'arrêté d'approbation de ce contrat. Enfin, elle estime qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée par la partie requérante dès lors que cette dernière assimile à tort le contrat de gestion avec un acte administratif unilatéral et qu'elle « ne prétend pas que son droit de remise en cause de ce contrat de gestion serait plus limité par rapport aux autres contrats conclus par des tiers ».

D. La deuxième partie intervenante

Dans son mémoire en intervention, la deuxième partie intervenante estime que le recours en annulation est bien recevable *ratione materiae*.

Selon elle, la requête en annulation ne tend pas à obtenir une déclaration de nullité du contrat de gestion mais uniquement à faire annuler l'arrêté royal portant approbation de ce contrat de gestion en tant qu'il s'agirait d'un acte détachable susceptible d'annulation. Elle établit un parallèle avec les « circulaires réglementaires » et estime qu'en l'occurrence il serait partiellement question d'un « contrat de gestion réglementaire ». La circonstance que la majorité des dispositions du contrat de gestion serait de nature contractuelle n'empêcherait pas l'annulation de l'arrêté royal d'approbation dans la mesure où ce contrat de gestion contiendrait également des dispositions réglementaires. Une « déclaration de nullité partielle » de l'arrêté royal s'imposerait.

La deuxième partie intervenante estime également que « [l]e fait que l'article 14, § 4 de la loi sur la Loterie Nationale prévoit explicitement qu'un contrat de gestion ne constitue pas un acte ou règlement visé l'article 14 des lois sur le Conseil d'État ne change rien en la cause ». A l'appui de sa thèse, elle invoque l'arrêt du Conseil d'État n° 231.760 du 26 juin 2015 concernant le contrat de gestion de la R.T.B.F. dont elle estime le raisonnement transposable en l'espèce.

Dans son dernier mémoire, la deuxième partie intervenante ajoute qu'il serait « nécessaire de mener une enquête sur l'élaboration de l'article 14 – en particulier l'article 14, § 4 – de la loi sur la Loterie Nationale ». Elle cite l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État sur le projet de loi sur la Loterie Nationale invitant notamment l'auteur du projet à préciser la nature juridique du contrat de gestion, ainsi que l'avis rendu sur le projet devenu la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, lequel fait

notamment état d'une déclaration du délégué du ministre selon lequel « les tiers intéressés qui ne sont pas parties au contrat de gestion et ne pourraient dès lors avoir recours au juge du contrat, pourront, s'il échet, se fonder sur la théorie jurisprudentielle des actes détachables, faire valoir leurs droits devant le juge de l'excès de pouvoir », que la section de législation du Conseil d'État aurait selon elle implicitement approuvée.

A titre subsidiaire, la deuxième partie intervenante estime qu'il y a une « différence fondamentale entre l'article 3 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et l'article 14, § 4 de la loi sur la Loterie Nationale, en particulier le fait que, dans la première loi mentionnée, le nombre de thèmes pouvant être réglementés dans un contrat de gestion est indiqué de manière exhaustif (*sic.*), alors que cela est différent dans la loi sur la Loterie Nationale ». Elle expose que « chaque loi doit être lue d'une manière conforme à la Constitution » et que « [r]ien n'indique que le législateur ait eu l'intention d'autoriser l'ajout de dispositions réglementaires aux contrats de gestion, et encore moins que le législateur avait l'intention de créer un organe indépendant – le Conseil supérieur d'éthique des jeux de loterie et de hasard – par contrat de gestion ». Enfin, toujours en ordre subsidiaire, elle soutient « que tant les juridictions administratives que les juridictions de droit commun ont le droit et le devoir de (re)qualifier elles-mêmes un acte juridique quel que soit le nom ou le titre de cet acte ». A ce sujet, elle se réfère à nouveau à l'exemple des circulaires dites réglementaires.

V.2. *Appréciation*

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, dispose comme suit :

« Article 1^{er}. Le contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la Loterie Nationale, société anonyme de droit public, annexé au présent arrêté, est approuvé.

Art. 2. Le présent arrêté et son annexe entrent en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge*.

Art. 3. Le ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Cet arrêté a donc pour seul objet d'approuver le contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la Loterie Nationale. Le Conseil d'État ne saurait dès lors en contrôler la légalité interne sans se prononcer sur celle du contrat de gestion lui-même.

En l'espèce, aucun vice de légalité externe n'est invoqué à l'encontre de l'arrêté royal d'approbation du contrat de gestion précité. Par son premier moyen, la partie requérante tente de démontrer l'illégalité de l'article 7 du contrat de gestion. Le second moyen tend, lui, à démontrer l'illégalité des articles 3, 4 et 5 du contrat de gestion. A plusieurs reprises, la partie requérante qualifie même le contrat de gestion d' « acte attaqué ». C'est de la seule illégalité du contenu du contrat de gestion lui-même que la partie requérante déduit l'illégalité de l'arrêté royal portant approbation de ce contrat de gestion. Les moyens ne peuvent être examinés sans se prononcer sur la légalité des dispositions précitées du contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la Loterie Nationale. La recevabilité du présent recours en annulation dépend donc de la compétence du Conseil d'État pour connaître d'un recours en annulation qui serait dirigé contre le contrat de gestion lui-même.

L'article 14, §§ 1^{er}, 3 et 4, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale dispose comme suit :

- « Art. 14. § 1^{er}. Un contrat de gestion conclu entre l'Etat 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'Etat, 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 ».

L'article 14, § 4, précité ne fait aucune distinction en fonction du contenu concret du contrat de gestion. A le lire, le Conseil d'État n'est pas compétent pour

connaître d'un recours en annulation dirigé contre un contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la Loterie Nationale, quel que soit le contenu de ce contrat.

Toutes les clauses du contrat de gestion étant réputées contractuelles, le Conseil d'État ne peut pas non plus examiner si certaines clauses outrepassent l'objet qu'un contrat de gestion peut comporter en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 19 avril 2002 précité. Ainsi qu'il apparaîtra ci-dessous, le Conseil d'État s'interroge sur la constitutionnalité d'une telle limitation de sa compétence. Cependant, le juge judiciaire étant le juge naturel des contrats, en ce compris les contrats administratifs, et tous les tiers à un contrat étant soumis à des restrictions quant à la possibilité pour eux de contester en justice un contrat auquel il ne sont pas parties, le Conseil d'État s'interroge également sur la constitutionnalité d'une interprétation de l'article 14, §§ 1^{er}, 3 et 4, de la même loi qui l'autoriserait à contrôler, entièrement ou partiellement, la légalité interne des clauses du contrat de gestion et, par répercussion, de l'arrêté royal approuvant ce contrat.

Par son arrêt n° 181/2021 du 9 décembre 2021, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que pour qu'une question préjudicielle soit recevable « le juge *a quo* doit identifier les dispositions législatives sur lesquelles il souhaite interroger la Cour, le cas échéant, dans une interprétation précisée par ce juge, ainsi que les normes au regard desquelles ces dispositions législatives doivent être contrôlées. En outre, le juge *a quo* doit exposer l'inconstitutionnalité éventuelle dans les questions préjudicielles soumises » (C.C., 9 décembre 2021, n° 181/2021, considérant B.3.1, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.181).

Dans l'interprétation selon laquelle l'article 14, § 4, de la loi du 19 avril 2002 précité empêche le Conseil d'État de prendre connaissance tant d'un recours en annulation dirigé contre le contrat de gestion conclu en vertu du premier paragraphe de cette disposition que de l'arrêté royal approuvant ce contrat de gestion, et ce quel que soit le contenu de ce dernier, la question se pose de savoir si cette disposition ne viole pas 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, en ce qu'il porterait une atteinte discriminatoire au droit à un recours effectif.

L'article 14, § 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002 précité détermine l'objet du contrat de gestion, à savoir définir les conditions selon lesquelles la Loterie Nationale remplit ses tâches de service public. Le troisième paragraphe de cette disposition

énumère ensuite les matières à régler dans le contrat de gestion mais de manière non exhaustive.

Dans l'interprétation selon laquelle il reviendrait au Conseil d'État de contrôler le contenu concret du contrat de gestion pour s'assurer qu'il ne contient aucune disposition qui revêtirait un caractère réglementaire et qui excèderait la notion de « conditions selon lesquelles la Loterie Nationale remplit ses tâches de service public », et, le cas échéant, annuler une telle disposition, la question se pose de savoir si l'article 14, §§ 1^{er}, 3 et 4, de la loi du 19 avril 2002 précité ne viole pas 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'Etat 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.

Enfin, la même question se pose dans l'interprétation selon laquelle le Conseil d'État serait compétent pour contrôler le contenu concret d'un contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la Loterie Nationale afin de s'assurer qu'il ne contient aucune disposition qui revêtirait un caractère réglementaire, 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, le cas échéant, annuler une telle disposition.

Les réponses à ces questions sont indispensables pour permettre au Conseil d'État de trancher le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse et la première partie intervenante.

Il convient dès lors de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles précisées dans le dispositif du présent arrêt.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme de droit public la Loterie Nationale est accueillie.

La requête en intervention introduite par la Commission des jeux de hasard est accueillie provisoirement.

La requête en intervention introduite par M.C. est rejetée.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour constitutionnelle :

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, § 1^{er}, 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, §§ 1^{er}, 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 réglementaire et qui excéderait 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'Etat 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, §§ 1^{er}, 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 réglementaire, et ce quand bien même elle n'excéderait 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'Etat 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 ? ».

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle à intervenir et les parties déposeront ensuite un dernier mémoire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 octobre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Denis Delvax,	conseiller d'État, président f.f.,
Joëlle Sautois	conseiller d'État,
Emmanuel Jacobowitz,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Denis Delvax