Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 3/2026
van 8 januari 2026
Rolnummers : 8352 en 8353

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 14, §§ 1, 3 en 4, van de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij twee arresten nrs. 261.059 en 261.060 van 16 oktober 2024, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 28 oktober 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 14, § 4, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, in de interpretatie volgens welke die bepaling de Raad van State belet uitspraak [te doen] over een beroep tot nietigverklaring gericht tegen het krachtens de eerste paragraaf van dat artikel 14 gesloten beheerscontract en/of over het koninklijk besluit waarbij dat beheerscontract wordt goedgekeurd, ongeacht de inhoud ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 13 ervan en met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, enerzijds, in zoverre zij een verschil in behandeling doet ontstaan tussen derden bij een beheerscontract dat kan worden beschouwd als een akte of reglement bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en derden bij het in het voormelde artikel 14, § 1, van de wet van 19 april 2002 bedoelde beheerscontract en, anderzijds, in zoverre zij op discriminerende wijze afbreuk zou kunnen doen aan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ? »;

2. « Schendt artikel 14, §§ 1, 3 en 4, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, in de interpretatie volgens welke het de Raad van State toelaat de concrete inhoud van het in de eerste paragraaf van die bepaling bedoelde beheerscontract te controleren om erop toe te zien dat het geen enkele bepaling bevat die een verordenende aard zou hebben en die het begrip ‘ voorwaarden waaronder de Nationale Loterij haar taken van openbare dienst vervult ’ zou overstijgen en die hij nietig zou kunnen verklaren, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het een onverantwoord verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen derden bij een tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij gesloten beheerscontract en derden bij elke andere bestuursovereenkomst die geen akte of reglement is bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en waarvan de Raad van State de inhoud niet vermag te controleren ? »;

3. « Schendt artikel 14, §§ 1, 3 en 4, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, in de interpretatie volgens welke het de Raad van State toelaat de concrete inhoud van het in de eerste paragraaf van die bepaling bedoelde beheerscontract te controleren om erop toe te zien dat het geen enkele bepaling bevat die een verordenende aard zou hebben, zelfs indien zij het begrip ‘ voorwaarden waaronder de Nationale Loterij haar taken van openbare dienst vervult ’ niet zou overstijgen, en die hij nietig zou kunnen verklaren, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het een onverantwoord verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen derden bij een tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij gesloten beheerscontract en derden bij elke andere bestuursovereenkomst die geen akte of reglement is bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en waarvan de Raad van State de inhoud niet vermag te controleren ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8352 en 8353 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Circus Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Michel Delnoy en mr. Martin Lauwers, advocaat bij de balie Luik-Hoei (in de zaak nr. 8352);

- de Kansspelcommissie en Magali Clavie, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Dirk Van Heuven, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen, en door mr. Leandra Decuyper, advocate bij de balie van Antwerpen (in de zaak nr. 8352);

- de nv « Derby », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pierre Joassart, advocaat bij de balie te Brussel (in de zaak nr. 8353);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vlaemminck, mr. Robbe Verbeke en mr. Valentin Ramognino, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 22 oktober 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Twee ondernemingen die actief zijn op het gebied van spelen en weddenschappen, dienen bij de Raad van State, die het verwijzende rechtscollege is, elk een verzoekschrift tot nietigverklaring in tegen het koninklijk besluit van 13 september 2021 « houdende goedkeuring van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij, naamloze vennootschap van publiek recht » (hierna : het koninklijk besluit van 13 september 2021), alsook, wat een van hen betreft, tegen het beheerscontract zelf. Die verzoekschriften worden samengevoegd door de Raad van State.

De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege en de Kansspelcommissie doen gelden dat de inhoud van het beheerscontract waarvan sprake is, afwijkt van het contractenrecht, wordt opgelegd aan derden en, minstens gedeeltelijk, van reglementaire aard is. De Belgische Staat en de Nationale Loterij voeren aan dat het beheerscontract geen reglementaire akte is. Aangezien het vaststelt dat het het koninklijk besluit van 13 september 2021 niet kan toetsen zonder rekening te houden met de inhoud van het beheerscontract en dat artikel 14, § 4, van de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » het beheerscontract uitdrukkelijk uitsluit van de bevoegdheid van de Raad van State en alle erin vervatte clausules contractueel acht, stelt het verwijzende rechtscollege het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1. De nv « Circus Belgium », verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, brengt in herinnering dat een beheerscontract voorziet in een kader voor taken van openbare dienst, en dat een overheid partij erbij is. Een dergelijk contract valt derhalve onder het optreden van de uitvoerende macht en heeft een administratieve aard, in tegenstelling tot bijvoorbeeld collectieve arbeidsovereenkomsten. Te dezen strekt het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder de Nationale Loterij haar taken van openbare dienst vervult. Volgens de nv « Circus Belgium » zijn zowel de rechtspraak als de adviespraktijk van de Raad van State duidelijk : een beheerscontract kan worden onderzocht door de Raad van State (RvSt, advies nr. 30.511/4 van 13 november 2000), die het per geval, per clausule, onderzoekt (RvSt, 13 oktober 2008, nr. 187.032, ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.187.032; 9 juni 2010, nr. 204.956, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.204.956; 26 juni 2015, nr. 231.760, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.231.760). Te dezen valt de inhoud van het beheerscontract onder de uitvoering van de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 19 april 2002) en had die kunnen worden opgenomen in een reglementair besluit. Volgens de nv « Circus Belgium » raakt de inhoud van het beheerscontract duidelijk derden (met name de bepalingen betreffende de oprichting van een nieuw adviesorgaan, de subsidies, de relaties met de krantenwinkels of de marktaandelen), net zoals hij afwijkt van een aantal bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

De nv « Circus Belgium » voert aan dat de contractuele kwalificatie waarvan wordt uitgegaan in artikel 14, § 4, van de wet van 19 april 2002, niet onweerlegbaar kan zijn. *In concreto* moet worden nagegaan of die kwalificatie wel degelijk reëel is (RvSt, 12 maart 2019, nr. 243.924, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.924), of de

wettelijke machtiging in acht wordt genomen en of het beheerscontract bepalingen met een reglementaire draagwijdte bevat. Daartoe moet de inhoud van de akte echter daadwerkelijk kunnen worden onderzocht, hetgeen enkel mogelijk is via een beroep voor de Raad van State. Een derde bij het contract kan zich voor een gewone rechter immers enkel op de nietigheid beroepen in geval van een schending van een bepaling van openbare orde of van dwingend recht die die derde beschermt (artikel 5.68 van het Burgerlijk Wetboek), hetgeen het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel beperkt. De nv « Circus Belgium » werpt op dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens reeds heeft geoordeeld dat een beslissing van een administratieve overheid moet kunnen worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht (EHRM, 7 juni 2012, *Segame SA t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD000483706; 27 september 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2011:0927JUD004350908). Het Grondwettelijk Hof heeft zich die lering eveneens eigen gemaakt (arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016, ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.025). Daaruit volgt dat een regelgeving niet als enige een hinderpaal voor die toegang mag vormen (EHRM, 27 juli 2006, *Efstathiou e.a. t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD003699802; 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007). Volgens de nv « Circus Belgium » houdt de in het geding zijnde bepaling in dat de volledige inhoudelijke en procedurele toetsing niet voor enige rechter wordt gewaarborgd. Het gaat hier om een onverantwoord verschil in behandeling met andere personen die andere beheerscontracten kunnen bestrijden. In dat verband stelt de nv « Circus Belgium » een herformulering van de prejudiciële vraag voor om de personen te preciseren wier recht op beroep reeds daadwerkelijk is.

A.2. De nv « Derby », verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, voert aan dat sedert het arrest van de Raad van State met betrekking tot het beheerscontract van de RTBF (RvSt, nr. 231.760, voormeld) rekening moet worden gehouden met de bijzondere clausules van het beheerscontract om na te gaan of het een akte betreft die kan worden bestreden voor het hoge administratieve rechtscollege, ondanks de benaming ervan (RvSt, nr. 187.032, voormeld; advies nr. 30.511/4, voormeld). Te dezen bevat het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij evenwel algemene en abstracte normen waarvan sommige elementen gemeenschappelijk zijn met het beheerscontract van de RTBF. De nv « Derby » verwijst daartoe naar artikel 7, dat de Hoge Raad voor de Ethiek van de loterij- en kansspelen opricht, naar artikel 8, dat de reclame regelt, of nog naar de artikelen 21 en 22, die specifieke clausules en diverse verplichtingen voor de contracten tussen de Nationale Loterij en de krantenwinkels bevatten. De onmogelijkheid om een zaak met betrekking tot die bepalingen aanhangig te maken bij de Raad van State, maakt elk beroep onwerkzaam. Meestal is het immers onmogelijk om ze te bestrijden voor de gewone rechtbanken, en zulks springt bijzonder in het oog voor de contracten met krantenwinkels.

A.3. De Kansspelcommissie en de voorzitster ervan (hierna : de tussenkomende partijen) voeren aan dat het noch aan de Koning, noch aan de Nationale Loterij staat om de toegang tot de rechtscolleges te beperken, zoals te dezen. Minstens uit de lezing van de artikelen 2, 7, 64 en 67 van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij blijkt evenwel dat dat contract geen wezenlijk contractueel karakter heeft. Bovendien is het bekend dat het betwisten van contracten door derden voor de burgerlijke rechtbanken vrijwel onmogelijk is. Bijgevolg doen de tussenkomende partijen gelden dat de uitsluiting, bij de in het geding zijnde bepaling, van elke mogelijkheid om een beroep bij de Raad van State in te stellen de beoogde referentienormen schendt. Dat vormt bovendien een onverantwoorde discriminatie, aangezien enkel de Nationale Loterij haar beheerscontract beschermd ziet tegen een beroep bij de Raad van State.

A.4. De Ministerraad brengt allereerst in herinnering dat, in de in het geding zijnde zaken, in het verslag van de auditeur uitdrukkelijk werd besloten tot de onbevoegdheid van de Raad van State, met toepassing van de in het geding zijnde bepaling, en dat daarin de nadruk werd gelegd op de niet-vergelijkbaarheid met het arrest betreffende het beheerscontract van de RTBF (RvSt, nr. 231.760, voormeld). Die interpretatie werd bovendien bevestigd door de Raad van State, die, in een recent arrest, preciseert dat zijn bevoegdheid enkel geldt « bij gebrek aan een andersluidende bijzondere bepaling » (RvSt, 17 oktober 2024, nr. 261.085, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.085). Een dergelijke bepaling bestaat te dezen echter wel degelijk; het betreft de in het geding zijnde bepaling.

Wat het eventuele verschil in behandeling met derden bij andere beheerscontracten betreft, voert de Ministerraad aan dat de in het geding zijnde bepaling geen enkele discriminatie noch beperking van het recht op een rechter met zich meebrengt omdat er wel degelijk andere beheerscontracten en instrumenten bestaan die niet nietig kunnen worden verklaard door de Raad van State. De Ministerraad verwijst met name naar artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » (hierna : de wet van 21 maart 1991), dat bepaalt dat de beheerscontracten die erin worden beoogd, worden uitgesloten van de bevoegdheid van de Raad van State. Dat geldt aldus voor de Regie der Luchtwegen, de NMBS, de Regie der Posterijen of de Regie van Telegraaf en Telefoon. Op een soortgelijke wijze heeft de wetgever bewust

ervoor gekozen het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij niet onder de bevoegdheid van de Raad van State te plaatsen, waardoor wordt tegemoetgekomen aan het advies over het voorontwerp van de wet van 19 april 2002 (advies nr. 31.454/4 van 28 mei 2001). Andere voorbeelden zijn artikel 26 van de wet van 5 december 1968 « betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités » met betrekking tot de collectieve arbeidsovereenkomsten, of nog de « Brownfieldconvenanten » met toepassing van het Vlaamse decreet van 30 maart 2007 « betreffende de Brownfieldconvenanten ». Bijgevolg is de Ministerraad van mening dat er geen enkele reden bestaat om af te wijken van die algemene aanpak inzake beheerscontracten.

A.5. De nv « Circus Belgium » betwist de verwijzing door de Ministerraad naar het voormelde arrest van de Raad van State nr. 261.085 en de vermelding van « het gebrek aan een andersluidende bijzondere bepaling ». Hetgeen de Ministerraad volgens haar nalaat te zeggen, is dat de Raad van State met nadruk wijst op het feit dat het beheerscontract, ondanks de benaming ervan, vatbaar is voor beroep in zoverre het tal van verplichtingen bevat waarvan de niet-nakoming niet kan worden bestraft met gemeenrechtelijke contractuele procedés. Hetzelfde geldt evenwel voor het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij, aangezien tal van verplichtingen aan die laatste worden opgelegd en aangezien het beheerscontract bepalingen bevat die afwijken van het Burgerlijk Wetboek (met name de artikelen 67 tot 70 ervan). De nv « Circus Belgium » doet gelden dat de contractuele kwalificatie in geen geval als onweerlegbaar kan worden beschouwd. De rechtspraak van de Raad van State legt de verplichting op om na te gaan of die kwalificatie, wat de inhoud betreft, wel degelijk reëel is (RvSt, nr. 243.924, voormeld), of er geen buitensporige machtiging bestaat (RvSt, 23 september 2008, nr. 186.443, ECLI:BE:RVSCE:2008:186.443) en of het beheerscontract geen reglementaire bepalingen bevat.

De nv « Circus Belgium » betwist het argument van de Ministerraad dat erin bestaat aan te tonen dat andere wetten ook de bevoegdheid van de Raad van State uitsluiten. Dat heeft weinig belang. Die wetten kunnen immers enkel de beoogde juridische instrumenten die reglementaire clausules bevatten, uitsluiten en ook zij kunnen dus discriminaties in het leven roepen, net zoals de in het geding zijnde bepaling. In het advies over het voorontwerp van de wet van 19 april 2002 (advies nr. 31.454/4, voormeld) wordt het bestaan van een eventuele discriminatie niet geldig verklaard, noch weerlegd. De afdeling wetgeving van de Raad van State had enkel gevraagd om de juridische aard van het beheerscontract te preciseren, waarvan zij de exacte inhoud op het ogenblik dat zij zich uitsprak, trouwens niet kende. De nv « Circus Belgium » verwijst in dat verband naar het voormelde advies nr. 30.511/4, dat vermeldt dat « de vaststelling van de juridische aard van het beheerscontract in de eerste plaats afhangt van een onderzoek van de inhoud en van de werkelijke strekking van de bepalingen ervan ». In hetzelfde advies merkt de Raad van State dus op dat het feit dat alle clausules worden geacht contractueel te zijn, een « zuivere kunstgreep » is.

Volgens de nv « Circus Belgium » valt een beheerscontract onder het optreden van de uitvoerende macht en is het van administratieve aard. Daarin onderscheidt het zich van de collectieve arbeidsovereenkomst, die een verhouding tussen privépersonen betreft. Voor het overige heeft de Raad van State zich reeds bevoegd geacht om het koninklijk besluit tot goedkeuring van een collectieve arbeidsovereenkomst of de beslissing om een dergelijke overeenkomst niet verplicht te maken, te controleren. Wat de « Brownfieldconvenanten » betreft, ziet de nv « Circus Belgium » geen enkel verband met het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij, aangezien het enkel gaat om convenanten tussen de Vlaamse Regering en de initiatiefnemers van een project om vervuilde terreinen opnieuw in te richten. Al die voorbeelden zijn dus niet vergelijkbaar, en volgens de nv « Circus Belgium » moet de bewering van de Ministerraad worden betwist volgens welke er een basisbeginsel ten gunste van de uitsluiting van de bevoegdheid van de Raad van State zou bestaan.

A.6. Voor de tussenkomende partijen doet het feit dat een soortgelijke bepaling voorkomt in artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991, niets af aan de aangevoerde ongrondwettigheid. Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof zich nooit uitgesproken over de grondwettigheid van die bepaling. Ten slotte wees de Raad van State, in zijn advies over het voorontwerp van de wet van 19 april 2002 (advies nr. 31.454/4, voormeld), enkel op een bekommernis om rechtszekerheid.

A.7. De Ministerraad antwoordt dat het onweerlegbare karakter buiten kijf staat omdat de Raad van State zeer duidelijk is door « het gebrek aan een bijzondere bepaling » te beogen. Aangezien alle clausules van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij wettelijk worden geacht contractueel te zijn, dient niet te worden onderzocht of sommige ervan al dan niet reglementair zijn. Hoe dan ook is geen enkele clausule van dat contract volgens de Ministerraad van reglementaire aard wat de inhoud ervan betreft, net zomin als het om een hybride akte zoals het beheerscontract van de RTBF zou gaan. Wat de verwijzing naar het voormelde arrest van het Hof nr. 25/2016 betreft, betwist de Ministerraad de pertinentie ervan aangezien dat arrest betrekking had op administratieve geldboetes. De Ministerraad wijst opnieuw met nadruk op het feit dat niets de

toetsing van de inhoud van het contract door de Belgische rechtscolleges verhindert indien een zaak bij die rechtscolleges aanhangig wordt gemaakt door personen die een belang daarbij hebben.

A.8. Volgens de nv « Derby » verantwoordt het bestaan van de in het geding zijnde bepaling de niet-toepasbaarheid van het arrest met betrekking tot het beheerscontract van de RTBF (RvSt, nr. 231.760, voormeld) niet, zoals de Ministerraad beklemtoont, maar wel het feit dat de prejudiciële vragen worden gesteld. Het is verkeerd om aan te voeren dat de juridische aard van de beheerscontracten een kwestie is die definitief op eenduidige wijze is beslecht ten gunste van de onbevoegdheid van de Raad van State. Het bewijs daarvoor is dat de rechtsleer over het onderwerp talrijk en verdeeld is. Sommige auteurs vragen zich trouwens af of het voormelde arrest van de Raad van State niet het begin van een algemene theorie van de beheerscontracten vormde. Bijgevolg bestaat er in geen geval een « basisbeginsel » volgens hetwelk de beheerscontracten niet nietig zouden kunnen worden verklaard door de Raad van State. Daarenboven heeft de nv « Derby » nooit aangevoerd dat elk beheerscontract noodzakelijkerwijs reglementair was, maar enkel dat de Raad van State de concrete clausules in aanmerking moest kunnen nemen om per geval te controleren.

De nv « Derby » betwist de andere argumenten van de Ministerraad. Aldus werd in het advies over het voorontwerp van de wet van 19 april 2002 (advies nr. 31.454/4, voormeld) nooit beweerd dat dat voorontwerp artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991 moest overnemen. Vervolgens beweert de nv « Derby » dat de collectieve arbeidsovereenkomsten niet kunnen worden vergeleken met de beheerscontracten en zij verwijst in dat verband naar het arrest van het Hof nr. 37/93 van 19 mei 1993 (ECLI:BE:GHCC:1993:ARR.037). De beheerscontracten beogen geen private belangen te behartigen maar streven ernaar het algemeen belang te waarborgen. Ten slotte bindt het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij niet enkel de medecontractanten ervan maar ook andere derden, bijvoorbeeld de krantenwinkels. Er wordt evenwel aanvaard dat de clausules van een beheerscontract die een impact hebben op de gebruikers of andere derden, reglementair zijn. Voor het overige herinnert de nv « Derby » aan het niet-daadwerkelijke karakter van de andere rechtsmiddelen voor de gewone rechtbanken.

Ten aanzien van de tweede en de derde prejudiciële vraag

A.9. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, voeren de tussenkomende partijen aan dat zij op een verkeerd uitgangspunt is gebaseerd. De gewone rechter kan een reglementaire bepaling, zelfs vervat in een beheerscontract, immers nooit nietig verklaren *erga omnes*. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, gedragen de tussenkomende partijen zich naar de wijsheid van het Hof.

A.10. De nv « Circus Belgium » is van mening dat de antwoorden op de twee prejudiciële vragen onmogelijk kunnen worden gegeven omdat de vergeleken categorie al te vaag is. Beheerscontracten zijn instrumenten *sui generis* en kunnen niet worden vergeleken met collectieve arbeidsovereenkomsten, overeenkomsten voor de huur of de aankoop van onroerende goederen, of nog arbeidsovereenkomsten. Die vragen behoeven dus geen antwoord of dienen op zijn minst ontkennend te worden beantwoord.

A.11. De nv « Derby » brengt in herinnering dat de Raad van State zich, volgens de rechtsleer, bevoegd heeft verklaard ten opzichte van de wettigheid van alle akten tot toewijzing van contracten waarbij de administratie partij is op grond van de theorie van de afsplitsbare rechtshandeling. De Raad van State houdt rekening met concrete clausules. Daaruit vloeit voort dat, indien een door de administratie gesloten overeenkomst *in concreto* louter contractueel is, zij niet kan worden vergeleken met het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij. Bijgevolg dienen de tweede en de derde prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.12. De Ministerraad geeft vooraf aan dat het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij niet noodgedwongen moet worden beperkt tot de « voorwaarden waaronder de Nationale Loterij haar taken van openbare dienst vervult ». Dat beheerscontract regelt wel degelijk andere zaken, aangezien de lijst van artikel 14 van de wet van 19 april 2002 niet exhaustief is. Voor de Raad van State is het dus niet nuttig om na te gaan of een bepaling van dat contract het begrip « taken van openbare dienst » te buiten gaat. Volgens de Ministerraad zou dat een verschil in behandeling teweegbrengen tussen, enerzijds, derden bij het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij en, anderzijds, derden bij andere niet-reglementaire bestuursovereenkomsten. Die discriminatie zou des te groter zijn indien de Raad van State zich ervan kon vergewissen dat het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij geen enkele bepaling bevat die een reglementair karakter zou hebben. Bovendien doet de Ministerraad gelden dat de toegang tot de rechter op geen enkele wijze wordt ontzegd in de door de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege vermelde voorbeelden. Aldus kan tegen de beslissingen van de Hoge Raad voor de Ethiek, die wordt bekritiseerd, een beroep

worden ingesteld bij de Raad van State. Hetzelfde geldt voor eventuele concurrentieverstorende gedragingen die voor de inzake mededinging bevoegde rechter kunnen worden gebracht. Kortom, niets houdt de verplichting in dat de bevoegdheid van de Raad van State ruimer is voor de Nationale Loterij dan voor de andere beheerscontracten aangezien, zo beklemtoont de Ministerraad, enkel de medecontractanten subjectieve rechten eraan kunnen ontlenen. De tweede en de derde prejudiciële vraag dienen dus bevestigend te worden beantwoord.

A.13. De nv « Circus Belgium » is van mening dat het argument van de Ministerraad volgens hetwelk het beheerscontract veel andere zaken dan taken van openbare dienst kan bevatten, erop neerkomt te stellen dat het eender wat kan bevatten. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege beperkt haar middelen evenwel niet tot de machtsoverschrijding maar beoogt ook de wettigheid van de inhoud van het beheerscontract. De nv « Circus Belgium » eist enkel haar recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel met volle rechtsmacht op. Het argument inzake « tal van andere zaken » is dus niet pertinent. De formulering van de tweede en de derde prejudiciële vraag is in die zin onvolledig. De nv « Circus Belgium » voert aan dat een beroep met volle rechtsmacht voor de Raad van State geen discriminatie zou teweegbrengen ten aanzien van andere derden bij andere bestuursovereenkomsten, omdat het daadwerkelijke rechtsmiddel van die derden ook moet worden gewaarborgd. Bijgevolg kunnen de tweede en de derde prejudiciële vraag onmogelijk worden beantwoord omdat de categorie van vergeleken personen te veel verschillende voorbeeldgevallen omvat. Ten slotte betwist de nv « Circus Belgium » de bewering dat het beheerscontract maar een regeling tussen twee medecontractanten zou zijn, aangezien het wel degelijk verplichtingen in het leven roept ten aanzien van derden (adviesorgaan, krantenwinkels) die afbreuk doen aan haar eigen belangen.

A.14. De nv « Derby » weerlegt de argumentatie van de Ministerraad. Artikel 14, § 1, van de wet van 19 april 2002 bepaalt het voorwerp van het beheerscontract, namelijk de voorwaarden bepalen waaronder de Nationale Loterij haar taken van openbare dienst vervult. Om de voormelde bepaling niet uit te hollen, moet worden geoordeeld dat de in paragraaf 3 ervan bedoelde aangelegenheden verschillende regels uitmaken waarbij die voorwaarden worden bepaald. Bijgevolg is een reglementaire clausule elke clausule die, ten eerste, betrekking heeft op de organisatie en de werking van de in het geding zijnde openbare dienst (met inbegrip van de financiële aspecten ervan voor de personen voor wie de openbare dienst wordt verricht) en, ten tweede, rechten of plichten creëert voor de gebruikers van de openbare dienst of andere derden.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 14, §§ 1, 3 en 4, van de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 19 april 2002), dat bepaalt :

« § 1. Een tussen de Staat en de Nationale Loterij binnen zes maanden na haar omvorming tot naamloze vennootschap gesloten beheerscontract bepaalt de voorwaarden waaronder de Nationale Loterij haar taken van openbare dienst vervult. Het beheerscontract en de wijzigingen daarin treden slechts in werking na goedkeuring door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vanaf de datum vastgesteld bij dit besluit.

[…]

§ 3. Het beheerscontract regelt minstens de volgende aangelegenheden :

1° de taken die de Nationale Loterij op zich neemt ter vervulling van haar opdrachten van openbare dienst, hierna de ‘ taken van openbare dienst ’ genoemd;

2° gedragsregels ten aanzien van de gebruikers van de prestaties van openbare dienst;

3° de nadere regels voor de berekening en de betaling van gebeurlijke vergoedingen door de Nationale Loterij te storten aan de Staat, inzonderheid de monopolierente en de subsidies die bedoeld zijn in de artikelen 22 en volgende;

4° in voorkomend geval, de aangelegenheden van strategisch economisch belang waarvoor de gunning van opdrachten, naargelang het bedrag, onderworpen is aan de goedkeuring van de minister of van het bevoegde ministerieel comité;

5° in voorkomend geval, de doelstellingen betreffende de financiële structuur van de Nationale Loterij en de belegging van haar beschikbare gelden;

6° in voorkomend geval, de regelen betreffende de bestemming van de nettowinst;

7° de verplichte bestanddelen van het ondernemingsplan en de termijnen voor de mededeling en de termijn na de overschrijding waarvan de goedkeuring geacht wordt gegeven te zijn;

8° de sancties bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van het beheerscontract.

§ 4. Het beheerscontract is geen akte of reglement bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Alle clausules in het beheerscontract worden geacht contractueel te zijn ».

De prejudiciële vragen hebben specifieker betrekking op paragraaf 4 van de in het geding zijnde bepaling.

B.1.2. Het voorontwerp van wet bevatte geen paragraaf 4 in de in het geding zijnde bepaling.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft, in haar advies over dat voorontwerp, opgemerkt :

« Hoewel de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bij het voorontwerp niet toepasselijk wordt verklaard op de Nationale Loterij, steunt het voorontwerp zo sterk op die wet dat onvermijdelijk de vraag opkomt waarom sommige bepalingen van die wet niet zijn overgenomen, niet ongewijzigd zijn overgenomen of een andere reikwijdte krijgen. Zulks kan tot heuse rechtsonzekerheid leiden.

Dat in het voorontwerp vele bepalingen van de voormelde wet van 21 maart 1991 worden overgenomen, terwijl geen uitspraak wordt gedaan over de specifieke reikwijdte en inhoud ervan eigen aan het ontwerp, brengt de rechtszekerheid nog meer in het gedrang.

Zo bijvoorbeeld moet er inzonderheid op worden gewezen dat in het onderzochte voorontwerp van wet gebruik wordt gemaakt van de techniek van het beheerscontract, maar er niets wordt gezegd over de aard ervan, terwijl in artikel 3, § 5, van de voormelde wet van 21 maart 1991 het volgende staat :

‘ Het beheerscontract is geen akte of reglement bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Alle clausules in het beheerscontract worden geacht contractueel te zijn. ’.

Die vele onduidelijkheden moeten noodzakelijkerwijze in het voorontwerp van wet worden weggewerkt » (RvSt, advies nr. 31.454/4 van 28 mei 2001, pp. 17-18).

Paragraaf 4 werd vervolgens ingevoegd in het wetsontwerp, waarbij die invoeging als volgt werd verantwoord in de memorie van toelichting :

« Inzake vaststelling van het beheerscontract wordt gewerkt naar analogie met de wetgeving inzake autonome overheidsbedrijven.

Onder artikel 14 wordt er een vierde paragraaf toegevoegd teneinde de juridische aard van het beheerscontract te definiëren, zoals door de Raad van State opgemerkt » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 34).

B.1.3. In de parlementaire voorbereiding van artikel 3 van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven », dat als model dient voor de in het geding zijnde bepaling, wordt vermeld :

« Paragraaf 5 preciseert de [juridische] aard van het beheerscontract. Hoewel het om een overeenkomst gaat, die tussen publiekrechtelijke personen gesloten werd betreffende de uitoefening van opdrachten van openbare dienst, wil het ontwerp dit contract onderwerpen aan het stelsel van gemeen recht binnen de hierboven vermelde grenzen en derhalve de uitoefening van overdreven prerogatieven van de openbare macht, die met administratieve contracten gepaard gaan, vermijden.

Daaruit vloeit voort dat voor sommige tegen de Staat ingestelde vorderingen de burgerlijke rechtbanken bevoegd zullen zijn, terwijl voor de vorderingen die de Staat instelt tegen het overheidsbedrijf, de handelsrechtbanken bevoegd zullen zijn […] » (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1287/1, p. 14).

B.2.1. Bij het verwijzende rechtscollege zijn twee beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen het koninklijk besluit van 13 september 2021 « houdende goedkeuring van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij, naamloze vennootschap van publiek recht », alsook tegen het beheerscontract zelf.

B.2.2. Het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij bevat bepalingen met betrekking tot de opdrachten van de Nationale Loterij en diverse rechten en plichten. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege en de tussenkomende partijen laten hun grieven in het kader van de procedure voor het verwijzende rechtscollege hoofdzakelijk slaan op de oprichting van een Hoge Raad voor de Ethiek van de loterij- en kansspelen (artikel 7), op de regels inzake reclame (artikel 8), op de verplichtingen die de krantenwinkels binden aan de Nationale Loterij (artikelen 21 en 22), alsook op de regels inzake de duur, de sancties en de evaluatie van het beheerscontract (artikelen 67 tot 70).

Ten gronde

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

B.3. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 13 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie volgens welke die laatste het beheerscontract volledig onttrekt aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State, ongeacht de inhoud van de clausules van dat beheerscontract, en ongeacht of het vernietigingsberoep rechtstreeks tegen de clausules van het beheerscontract is gericht, dan wel tegen het koninklijk besluit waarmee dat beheerscontract werd goedgekeurd.

B.4.1. Het komt in de regel aan het verwijzende rechtscollege toe de bepalingen die het toepast te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen.

B.4.2. In de in het geding zijnde zaken heeft de adjunct-auditeur-generaal, in zijn verslag, besloten dat de beroepen onontvankelijk waren om de volgende redenen :

« Tenzij de draagwijdte van artikel 14, § 4, van de voormelde wet van 19 april 2002 wordt aangetast, is het beheerscontract, ongeacht de aard van de clausules ervan, geen akte die vatbaar is voor beroep in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De analyse die de Raad van State in zijn arrest nr. 231.760 van 26 juni 2015, *Journaux*, heeft gemaakt, kan te dezen niet worden overgenomen, aangezien het decreet van 14 juli 1997 houdende het statuut van de ‘ Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) ’ geen enkele bepaling bevat die het beheerscontract tussen de Franse Gemeenschap en de RTBF aan de bevoegdheid van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onttrekt.

Blijkens de lezing van artikel 14, § 4, van de voormelde wet van 19 april 2002, waarbij alle clausules van het beheerscontract wettelijk worden geacht contractueel te zijn, dient niet te worden onderzocht of de door de verzoekende of tussenkomende partijen aangehaalde clausules al dan niet reglementair zijn » (RvSt, Auditoraat, verslagen nrs. G/A 234.989/XI-23.783 en G/A 235.017/XI-23.788, p. 40, eigen vertaling).

B.4.3. Artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State), bepaalt :

« Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :

1° van de onderscheiden administratieve overheden;

2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

De in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden geven slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in het eerste lid, 2°, bedoelde akten en reglementen ».

B.4.4. Mede in het licht van de in B.1.2 en in B.1.3 vermelde parlementaire voorbereiding moet worden geoordeeld dat artikel 14, § 4, van de wet van 19 april 2002 de Raad van State daadwerkelijk belet uitspraak te doen over een beroep tot nietigverklaring van het koninklijk

besluit waarbij het in die bepaling bedoelde beheerscontract wordt goedgekeurd, ongeacht de inhoudelijke draagwijdte van de clausules van dat contract. De prejudiciële vraag berust bijgevolg niet op een kennelijk verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. De daarin aangenomen interpretatie is integendeel in overeenstemming met zowel de tekst van die bepaling als de bedoeling van de wetgever.

B.5.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.2. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.5.3. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of ’s lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

B.5.4. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, vereist dat een administratieve beslissing kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht.

B.5.5. De verwezenlijking van het recht op toegang tot een rechter impliceert een daadwerkelijke rechterlijke tussenkomst (EHRM, grote kamer, 15 maart 2018, *Naït-Liman t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, §§ 112 en 113). Om doeltreffend te zijn, moet een rechtsmiddel rechtstreeks een oplossing kunnen bieden voor de bekritiseerde situatie (Comm. Eur. D.H., beslissing, 3 mei 1989, *Pine Valley Developments Ltd e.a. t. Ierland*). Om doeltreffend te zijn, moeten rechtsmiddelen passend zijn en toegankelijk voor de betrokkene (EHRM, beslissing, 27 maart 2003, *Paulino Tomás t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2003:0327DEC005869800).

B.5.6. Het recht op toegang tot een rechterlijke instantie is evenwel niet absoluut. Het kan worden beperkt voor zover die beperkingen de toegang niet zodanig of dermate beperken dat het recht in zijn wezen wordt aangetast, voor zover zij een wettig doel nastreven en er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en dat doel (EHRM, 28 november 2006, *Apostol t. Georgië*, ECLI:CE:ECHR:2006:1128JUD004076502, § 57; 9 april 2015, *Tchokontio Happi t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2015:0409JUD006582912, § 48).

B.6. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een beheerscontract clausules kan bevatten die reglementair van aard zijn en dat, bij gebrek aan een « bijzondere afwijkende bepaling », de Raad van State bevoegd is zich uit te spreken over de inhoud ervan, op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (RvSt, 17 oktober 2024, nr. 261.085, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.085, p. 8; 6 februari 2025, nr. 262.285, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.285, p. 16; zie ook RvSt, 13 oktober 2008, nr. 187.032, ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.187.032, pp. 9-11; 9 juni 2010, nr. 204.956, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.204.956, pp. 7-8; 26 juni 2015, nr. 231.760, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.231.760, pp. 9-10).

B.7. De in het geding zijnde bepaling is een dergelijke « bijzondere afwijkende bepaling » in de zin van de voormelde rechtspraak van de Raad van State. Krachtens die bepaling is het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale Loterij immers geen akte of reglement zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en worden alle clausules ervan geacht contractueel te zijn. De in het geding zijnde bepaling verhindert belanghebbenden om de clausules van het beheerscontract rechtstreeks of onrechtstreeks, via de aanvechting van het koninklijk besluit tot goedkeuring ervan, met een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State te bestrijden.

B.8. Een beheerscontract, gesloten tussen de Staat en een publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot de voorwaarden waaronder die laatste zijn wettelijke opdrachten van openbare dienst vervult, vertoont wezenlijke verschillen met een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals te dezen met name wordt bevestigd doordat dat contract pas in werking kan treden nadat het is goedgekeurd bij koninklijk besluit en is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (artikelen 14, § 1, en 17 van de wet van 19 april 2002). Sommige van die bepalingen hebben in werkelijkheid een reglementair karakter, en het is niet uitgesloten dat zij een persoonlijk en rechtstreeks nadeel berokkenen aan derden bij het beheerscontract, zoals ook blijkt uit de voormelde rechtspraak van de Raad van State. De keuze van de wetgever om de betrokken aangelegenheden te regelen in een beheerscontract, neemt overigens niet weg dat het merendeel van de daarin vastgestelde voorschriften in beginsel evengoed rechtstreeks het voorwerp zou kunnen uitmaken van een uitvoeringsbesluit.

B.9. Zoals blijkt uit hetgeen is vermeld in B.1.2, heeft de wetgever met de in het geding zijnde bepaling beoogd duidelijkheid te bieden over de kwalificatie van het beheerscontract van de Nationale Loterij en de regeling daaromtrent af te stemmen op die met betrekking tot de autonome overheidsbedrijven. Meer in het algemeen kan worden aangenomen dat de keuze voor de techniek van het beheerscontract is ingegeven door de doelstelling aan de Nationale Loterij een zekere mate van medezeggenschap en zekerheid te waarborgen met betrekking tot de voorwaarden waaronder zij haar opdrachten uitoefent.

Die doelstellingen kunnen niet verantwoorden dat aan de betrokken belanghebbenden de toegang wordt ontzegd tot een rechtscollege dat met volle rechtsmacht, in het kader van een objectief contentieux, kan oordelen over bepalingen met een reglementair karakter en dat

daarvan derhalve de vernietiging *erga omnes* kan uitspreken. De vaststelling van de juridische aard van een beheerscontract dient in de eerste plaats af te hangen van de inhoud en van de werkelijke draagwijdte van de bepalingen ervan, en niet van de kwalificatie die daaraan door de wetgever is gegeven (zie ook RvSt, advies nr. 63.259/4 van 30 april 2018, pp. 10-11; advies nr. 30.511/4 van 13 november 2000, pp. 14-18).

Voor het overige zou een gemeenrechtelijke procedure bij de burgerlijke rechter, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, te dezen in elk geval geen vergelijkbare waarborgen inzake rechtsbescherming kunnen bieden.

B.10. Uit het bovenstaande volgt dat de in het geding zijnde bepaling een beperking inhoudt van het recht op toegang tot een rechter, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Bijgevolg is die bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Wat betreft de tweede en de derde prejudiciële vraag

B.11. Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, behoeven de tweede en de derde prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 14, § 4, van de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » schendt de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- De tweede en de derde prejudiciële vraag behoeven geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 januari 2026.

De griffier, De voorzitter,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul