

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 257.509 du 3 octobre 2023

A. 238.974/XI-24.382

En cause :

1. **la société anonyme ASCOT,**
2. **la société anonyme BELGISCHE PMU,**
3. **la société anonyme WORLD FOOTBALL ASSOCIATION,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Yaël SPIEGL et
Emmanuel VAN NUFFEL, avocats,
avenue Louise 81
1050 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par le ministre de la Justice,
2. **l'État belge**, représenté par le ministre de l'Intérieur,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,
3. **l'État belge**, représenté par le ministre des Finances,
4. **l'État belge**, représenté par le ministre de la Santé publique,
5. **l'État belge**, représenté par le ministre de l'Économie

Parties requérantes en intervention :

1. **la société anonyme LOTERIE NATIONALE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe VLAEMMINCK et Robbe VERBEKE, avocats,
avenue Bischoffsheim 15/009
1000 Bruxelles,
2. **la société anonyme FREMOLUC,**
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS et Lola MALLUQUIN, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,
3. **l'association sans but lucratif**
UNION PROFESSIONNELLE DES AGENCES DE
PARIS,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 avril 2023, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté royal du 27 février 2023 déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard » et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et par l'article 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, a été publié au Moniteur belge du 12 juin 2023.

Les première et deuxième parties adverses ont déposé une note d'observations et le dossier administratif.

La troisième partie adverse a déposé une note d'observations.

Par une requête introduite le 26 juin 2023, la société anonyme de droit public Loterie Nationale a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 27 juin 2023, l'association sans but lucratif Union professionnelle des Agences de Paris a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 29 juin 2023, la société anonyme Fremoluc a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 22 août 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 25 septembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Emmanuel Van Nuffel, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties adverses, M. Pierre Bailly, conseiller, comparaissant pour la troisième partie adverse, M^e Robbe Verbeke, avocat, comparaissant pour la première partie requérante en intervention, M^e François Tulkens, avocat, comparaissant pour la deuxième partie requérante en intervention, et M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la troisième partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

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

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. Exposé des faits de la cause

Selon la requête, les parties requérantes exploitent des jeux et paris sous la marque « Bingoal ». Elles indiquent que la première partie requérante est titulaire de licences B et B+, que la deuxième partie requérante est titulaire de licences F1, F1+ et F2 mobile et que la troisième partie requérante est titulaire de licences F1, F1+, F2 et F2 mobile

Le 8 mars 2023 est paru au Moniteur belge un arrêté royal du 27 février 2023 déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard. Il s'agit de l'arrêté attaqué.

IV. Intervention

L'article 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État prévoit que « L'article 3^{quater} du règlement général de procédure est applicable à la demande de suspension ou de mesures provisoires ». Cette disposition du règlement général de procédure énonce que « Lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours en annulation d'un règlement, le greffier en chef fait publier au Moniteur belge en français, néerlandais, et allemand, un avis indiquant l'identité de la partie requérante ainsi que le règlement dont l'annulation est demandée ».

Selon l'article 9, alinéa 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, « dans le cas visé à l'article

7, il ne peut être formé de demande en intervention par une personne non avertie par le greffier en chef que dans les quinze jours de la publication ».

En l'espèce, la publication au Moniteur belge de l'avis prévu par l'article 3^{quater} du règlement général de procédure est intervenue le 12 juin 2023 (page 54.895).

La requête en intervention dans le cadre de la présente procédure en suspension de la société anonyme Fremoluc introduite le 29 juin 2023, soit plus de quinze jours après cette publication au Moniteur belge, est tardive et partant irrecevable.

Il y a, par contre, lieu d'accueillir dans la présente procédure les requêtes en intervention introduites par la société anonyme de droit public Loterie Nationale et par l'association sans but lucratif Union professionnelle des Agences de Paris.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Urgence

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes observent, tout d'abord, que l'interdiction et la restriction de publicité favorisent la Loterie Nationale et le titulaire de licence exempté. Elles exposent que la « communication d'une entreprise sur les produits ou les prestations qu'elle offre est une nécessité sur un marché ouvert à la concurrence », que c'est « le seul véhicule qui lui permet de se faire connaître et de faire connaître l'existence des produits et prestations qu'elle offre, leurs caractéristiques ou leurs qualités qui déterminent le choix du consommateur », que la « communication commerciale d'une entreprise relève d'ailleurs de l'exercice de la liberté d'expression » et que la « communication des titulaires de licence sur les jeux d'argent et de hasard et les paris qu'ils offrent sur le marché constitue un élément essentiel de la régulation du secteur, autant dans le but de combattre les jeux illégaux que pour réaliser l'objectif de réduction des risques de dépenses excessives au jeu et de

dépendance pour les joueurs ». Elles font valoir qu'une « différence de traitement des opérateurs en concurrence sur le marché des jeux d'argent et de hasard et des paris, qui consiste à restreindre la capacité de communication de certains ou à leur interdire des moyens de communication que leurs concurrents peuvent utiliser, influence dans des sens opposés leur visibilité et rompt l'équilibre du marché ». Elles estiment que l'arrêté attaqué « introduit des différences de traitement ayant pour conséquence la perte de visibilité de certains titulaires de licence sur le marché des jeux d'argent et de hasard et des paris, dont les requérantes, à trois niveaux » :

- « À un premier niveau, systémique, il dégrade la position des titulaires de licence, soumis à la loi sur les jeux de hasard, par rapport à la Loterie nationale, qui échappe à son champ d'application. Au contraire, celle-ci est encouragée par le contrat de gestion conclu avec la partie adverse à communiquer sur les jeux qu'elle offre sur le marché pour capter les joueurs existants, c'est-à-dire les joueurs ayant ouvert un compte de jeu auprès d'un titulaire de licence, ou les joueurs qui seraient tentés de le faire ». Les parties requérantes renvoient au deuxième moyen et soulignent qu'elles subiront la différence de traitement à partir du 1^{er} juillet 2023, date d'entrée en vigueur de l'acte attaqué ;
- « À un deuxième niveau, l'acte attaqué favorise les titulaires de licence faisant partie d'un groupe international en exemptant des interdictions qu'il prescrit les jeux qu'ils offrent sur le marché belge, pour deux véhicules de publicité ». Elles renvoient au troisième moyen et précisent que, pour un véhicule de publicité, l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2025 et, pour le second, au 1^{er} juillet 2023, mais que ces différences de traitements « peuvent être comprises globalement même si la première exemption produira ses effets concrets le 1^{er} janvier 2025, à un moment où il n'est pas invraisemblable que le Conseil d'État aura rendu son arrêt sur le recours en annulation » ;
- « À un troisième niveau, l'acte attaqué favorise les titulaires de licence ayant conclu un contrat de publicité avec une agence de publicité, qui pourront provisoirement continuer à communiquer sur leurs jeux sans être soumis aux interdictions et restrictions qu'il prescrit ». Elles expliquent que cette différence de traitement est générée par l'article 24 de l'acte attaqué qui permet l'exécution des contrats de publicité jusqu'au 31 décembre 2024 aux conditions qu'ils prévoient, qu'elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 2023 et qu'elle est critiquée dans le troisième moyen.

Elles soutiennent que la « Loterie nationale et les titulaires de licence exemptés des interdictions et restrictions auxquelles l'acte attaqué soumet les requérantes bénéficieront d'une visibilité plus importante sur le marché des jeux

d'argent et de hasard et des paris », que l'arrêté attaqué « est de nature à favoriser le déplacement des joueurs ayant ouvert un compte de jeu auprès des requérantes vers la Loterie nationale et les titulaires de licence exemptés », que s'agissant de la Loterie Nationale, « c'est même un objectif souhaité par la partie adverse » au regard du contrat de gestion, que la « publicité que la Loterie nationale et les titulaires de licence exemptés peuvent faire quand elle est interdite aux requérantes leur permettra également d'attirer les nouveaux joueurs » et qu'elles « ne sont pas d'une taille suffisante sur le marché pour pouvoir résister à cette concurrence déséquilibrée par une communication d'intensité sensiblement plus forte autorisée pour les jeux concurrents de la Loterie nationale et des titulaires de licence exemptés ».

Les parties requérantes exposent, ensuite, l'influence de l'interdiction et de la restriction sur leur situation concrète. Elles indiquent que les « interdictions et restrictions prescrites par l'acte attaqué produiront leurs effets progressivement dans le temps, par phases, le 1^{er} juillet 2023, date d'entrée en vigueur de l'acte attaqué, puis le 1^{er} janvier 2025 pour certaines et, enfin, le 1^{er} janvier 2028 pour les dernières ». Elles « considèrent que ces interdictions et restrictions peuvent être comprises globalement même si certaines ne produiront les effets concrets qu'à un moment [...] où il n'est pas invraisemblable que le Conseil d'État aura rendu son arrêt sur le recours en annulation », car « la progression des interdictions et restrictions exprime l'intention unique de la partie adverse de réduire drastiquement la visibilité des titulaires de licence sur le marché belge ». Elles soutiennent que les « interdictions et restrictions qui produiront leurs effets le 1^{er} juillet 2023 auront déjà une incidence significative sur [leur] position concurrentielle », car :

- « Premièrement, le joueur est un consommateur particulièrement versatile que l'entreprise doit pouvoir récupérer. En communiquant. Le joueur qui a ouvert un compte de jeu ne l'utilise pas nécessairement et, d'une année à l'autre, le comportement de jeu est changeant. Cette variabilité des joueurs est constatée sur les comptes de jeux en ligne ouverts auprès de la première et de la troisième requérantes ». Elles font valoir que cette « variabilité est caractéristique d'une perte de consommateur. Le joueur utilise le compte qu'il a ouvert auprès d'un autre titulaire de licence ou ne joue tout simplement pas. L'entreprise confrontée à la perte d'un client doit pouvoir le récupérer et, pour le récupérer, elle doit pouvoir communiquer ». Elles estiment que les « interdictions et restrictions prescrites par l'acte attaqué ne [leur] permettront plus [...] de communiquer pour récupérer le joueur qui les quitte, en particulier le contact direct au moyen des outils de la société de l'information (e-mail) qui peut être assimilé à une publicité personnalisée interdite par l'article 16 de l'acte attaqué » alors que « les capacités plus importantes de communication de la Loterie nationale et des titulaires de licence exemptés leur

permettront d'attirer les joueurs ayant ouvert un compte de jeu chez les requérantes et de les conserver ». Elles notent également que « les interdictions et restrictions vont dégrader [leurs] capacités de communication [...], en d'autres termes entraîner une baisse de l'investissement dans la communication commerciale », que si « on prend cet élément financier comme indicateur de l'efficacité de la publicité, c'est-à-dire que, à une certaine échelle, le coût engagé (x € en publicité et y € en parrainage) est en corrélation avec le gain recherché (1 nouveau joueur ou 1 joueur récupéré), les restrictions et interdictions de communication commerciale imposées aux requérantes vont entraîner une réduction des moyens financiers investis dans la communication commerciale et, donc, techniquement une dégradation de l'efficacité des outils de communication qu'elles pourront encore utiliser », ce qui « aura un effet multiplicateur sur la perte de joueurs existants ou de nouveaux joueurs qui existe déjà naturellement » et accentuera la distorsion de concurrence ;

- « Deuxièmement, les interdictions et restrictions prescrites par l'acte attaqué priveront les requérantes de plusieurs canaux identifiables d'apport de joueurs, soit le marketing d'affiliation, l'annonce publicitaire sur internet, les événements sportifs et le contenu de marque dans les médias » alors que ces canaux ont « apporté, en 2022, 25,46 % des comptes ouverts chez les requérantes ». Elles expliquent qu'on « ne peut pas non plus négliger l'influence du parrainage des associations sportives et des événements sportifs dans l'apport de nouveaux joueurs » de telle sorte que les « restrictions applicables à partir du 1^{er} juillet 2023 auront une incidence vraisemblable sur cet apport » avec une perte potentielle de 10 à 20 %. Elles en déduisent que « les interdictions et restrictions prescrites par l'acte attaqué affecteront profondément [leur] capacité [...] à se maintenir sur le marché sinon à s'y développer » alors que « les capacités plus importantes de communication de la Loterie nationale et des titulaires de licence exemptés leur permettront d'attirer les ouvertures de nouveaux comptes ». Elles soulignent que « par utilisation unique de compte, la perte représente respectivement 9,15 %, 12,56 %, et 15,97 % de la marge sur les mises engagées », ce qui, selon elles, « est important » ;
- « Troisièmement, compte tenu de leur taille relativement faible sur le marché des jeux d'argent et de hasard et des paris, les interdictions et restrictions prescrites par l'acte attaqué vont entraver [leur] capacité [...] à maintenir leur position concurrentielle et, à terme, à la récupérer ». Elles expliquent qu'il « ressort des données relatives aux marges réalisées sur les mises de jeux et de paris, c'est-à-dire la différence entre les mises engagées par les joueurs et les gains qui leur sont redistribués (Gross gaming revenue ou GGR) que la première requérante (Ascot) occupe une position concurrentielle relativement faible sur le marché des jeux de

hasard en ligne », que « sur le marché des paris en ligne, la troisième requérante (World Football Association), également, occupe une position concurrentielle relativement faible sur le marché des paris en ligne » et que la deuxième requérante a une position « relativement faible » sur le segment des paris en établissements. Elles soulignent que les « titulaires de licence les plus importants sur ces marchés sont également ceux qui profitent des exemptions prescrites par l'acte attaqué, c'est-à-dire, au 1^{er} juillet 2023, les titulaires de licence qui ont conclu un contrat de publicité avec une agence de publicité et ceux qui offrent des jeux également disponibles à l'étranger, ainsi que la Loterie nationale pour les paris » et que « le "bruit" de la publicité que les titulaires de licence exemptés peuvent faire rend peu audible le "bruit" de la publicité [qu'elles] peuvent encore faire, avec les interdictions et restrictions prescrites par l'acte attaqué », que leur offre devient moins attractive et qu'il s'agit d'un « inconvénient sérieux » ;

- « Quatrièmement, les conséquences de l'inconvénient sont difficilement réversibles », car on « ne peut [...] pas raisonner selon le schéma classique de la réparation du dommage réalisé » puisque si la perte d'une part de marché constatée au moment où la cause du dommage a disparu est un élément qui peut sans doute être quantifié, ce « n'est pas le cas du dommage futur, c'est-à-dire le *continuum* d'un dommage qui, par nature, perdure dans le temps et est donc indéterminable en termes réels ». Elles expliquent qu'il faut aussi tenir compte de leur faible position sur le marché des jeux d'argent et de hasard et des paris et que c'est « un facteur qui rend difficile le rétablissement des requérantes dans leur position concurrentielle initiale, compte tenu des investissements considérables qu'elles devraient vraisemblablement y consacrer ». Elles font valoir que « Récupérer des parts de marché en partant d'une position significativement dégradée - et, inversement, une position qui est améliorée pour la Loterie nationale et les titulaires de licence exemptés - représentera un coût de communication disproportionné, donc déraisonnable. Les requérantes devront en effet engager proportionnellement plus de moyens qu'en situation normale pour inverser la tendance des rapports de concurrence ; inversement la Loterie nationale et les titulaires de licence exemptés pourront engager proportionnellement moins de moyens pour maintenir les rapports générés par les interdictions et les restrictions prescrites par l'acte attaqué. L'inégalité des positions concurrentielles issues des modifications de comportements de communication imposées par l'acte attaqué rend potentiellement impossible le renversement de cette tendance ». Elles estiment que compte tenu de leur taille, « la dégradation de leur position concurrentielle relative est un inconvénient sérieux et difficilement réversible », que « les rapports de concurrence seront cristallisés sur les positions acquises (pour la Loterie nationale et les titulaires de licence bénéficiaires des exemptions) ou perdues (pour les requérantes) à la suite

des modifications de comportements publicitaires sur le marché imposés par l'acte attaqué », que « l'objectif à atteindre pour les requérantes est *a minima* de retrouver leur position perdue et de la maximiser en se différenciant de leurs concurrents », que cette « perte est indéterminable, donc ne pourra jamais être adéquatement réparée », que « l'indemnisation sera toujours figée à un moment déterminé, alors que le résultat économique recherché par une activité économique est variable dans un temps qui n'est pas fini » et que « la dégradation de [leur] position [...] sur le marché des jeux d'argent et de hasard et des paris paraît bien être irréversible ».

VI.2. *Appréciation*

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est établie si la partie requérante ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient à la partie requérante d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées ». Il en résulte que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner, l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que la partie requérante fait valoir dans sa demande de suspension et non ceux qu'elle apporte postérieurement. Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

Par ailleurs, l'existence d'une irrégularité n'établit pas en soi l'urgence à statuer dès lors que l'allégation d'un moyen sérieux et la démonstration de l'urgence constituent, au vœu de la loi, deux conditions distinctes et cumulatives du référé. La circonstance qu'il existerait une ou plusieurs prétendues illégalités affectant l'arrêté attaqué ne justifie donc pas, par elle-même, l'existence de la nécessité de voir suspendre, sous le bénéfice de l'urgence, l'exécution de l'acte attaqué. De même, lorsque les inconvénients invoqués touchent à des droits fondamentaux, il n'en résulte pas *ipso facto* qu'ils doivent être considérés comme graves. Il incombe à la partie requérante d'exposer concrètement en quoi ces inconvénients présentent un degré de gravité tel qu'ils justifieraient une mesure de suspension.

En l'espèce, les parties requérantes invoquent, dans un premier temps, que l'interdiction et la restriction de publicité favorisent la Loterie Nationale et le titulaire de licence exempté et qu'elles font l'objet de différences de traitement dénoncées aux deuxième et troisième moyens et ce alors que leur communication commerciale relève de l'exercice de la liberté d'expression. La seule existence de ces illégalités - à les supposer même établies - ne démontre, toutefois, pas en soi l'urgence à statuer dès lors que, comme il vient de l'être rappelé, l'allégation d'un moyen sérieux et la démonstration de l'urgence constituent, au vœu de la loi, deux conditions distinctes et cumulatives du référé et ce même si certains des moyens touchent à des droits fondamentaux dès lors que les parties requérantes ne démontrent pas que ces atteintes et violations présentent, en elles-mêmes, un degré de gravité tel qu'ils justifieraient une mesure de suspension.

Les parties requérantes consacrent la deuxième partie de leur exposé de l'urgence à l'influence des interdictions et des restrictions sur leur situation concrète. Dans cet exposé, les parties requérantes reconnaissent l'existence d'un phasage de l'entrée en vigueur des différentes mesures de restriction ou d'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard, mais « considèrent que ces interdictions et restrictions peuvent être comprises globalement même si certaines ne produiront les effets concrets qu'à un moment [...] où il n'est pas invraisemblable que le Conseil d'État aura rendu son arrêt sur le recours en annulation ». Il appartient, toutefois, aux parties requérantes de tenir compte de cette entrée en vigueur progressive dans leur exposé de l'urgence dès lors qu'il s'agit d'un élément fondamental pour déterminer l'aspect d'immédiateté de la condition d'urgence. Si les parties requérantes soutiennent que les « interdictions et restrictions qui produiront leurs effets le 1^{er} juillet 2023 auront déjà une incidence significative sur [leur] position concurrentielle », la démonstration qu'elles tentent d'en effectuer dans la suite de leur exposé regroupe de manière globale et sans aucune distinction des mesures dont l'entrée en vigueur est phasée dans le temps. Ainsi que le relèvent très justement les première et deuxième

parties adverses, l'interdiction du parrainage sportif sur le lieu de pratique du sport prend effet à partir du 1^{er} janvier 2025 l'interdiction de la diffusion du sponsoring sportif lors des événements sportifs belges prend effet à partir du 1^{er} janvier 2025 et l'interdiction du parrainage sportif pour les associations sportives professionnelles prend effet à partir du 1^{er} janvier 2028. De même, le parrainage sportif consistant à apposer le nom de la marque et/ou le logo sur les vêtements de sport des joueurs et des équipes sportives restera également autorisé, selon certaines modalités, jusqu'au 31 décembre 2027 tandis que la diffusion de messages de parrainage sportif lors d'événements sportifs belges restera également autorisée sous certaines conditions jusqu'au 31 décembre 2024. Les parties requérantes analysent de manière globale les conséquences des différentes mesures prévues par l'arrêté attaqué, mais n'exposent pas en quoi, au regard du phasage de l'entrée en vigueur de ces mesures, les inconvénients qu'elles invoquent au titre de l'urgence rencontrent l'aspect d'immédiateté contenu dans la condition de l'urgence. Les « interdictions et restrictions » ainsi invoquées par les parties requérantes de manière globale ne permettent donc pas d'établir la condition de l'urgence.

Les parties requérantes invoquent des pertes potentielles de nouveaux joueurs et une perte de la marge sur les mises engagées. Outre le constat que l'évaluation de la perte effectuée par les parties requérantes tient visiblement compte d'un effet immédiat de mesures qui font, en réalité, l'objet d'un phasage dans leur entrée en vigueur de telle sorte qu'elles n'établissent pas le caractère immédiat des pertes invoquées, les parties requérantes restent en défaut de fournir le moindre élément concret permettant d'appréhender les conséquences de cette perte sur leur situation globale individuelle. Aucune donnée suffisamment concrète et individualisée n'est versée au dossier par les parties requérantes qui prétendent de manière péremptoire subir un dommage grave mais sans réellement l'étayer. Certes les première et troisième requérantes déposent leurs comptes de 2020 à 2022. Toutefois, elles n'effectuent dans leur demande aucun lien entre ces comptes et les pertes qu'elles invoquent et n'établissent pas donc pas la gravité du préjudice qu'elles invoquent au regard de ces pièces. Les parties requérantes demeurent donc en défaut d'établir que ces pertes les placeraient chacune dans une situation susceptible d'entraîner des conséquences irréversibles ou difficilement réversibles. Il en va également ainsi de l'impossibilité invoquée par les parties requérantes de « récupérer le joueur qui les quitte » par une forme de publicité personnalisée. Si cette interdiction entre bien en vigueur le 1^{er} juillet 2023, les parties requérantes n'apportent aucun élément concret de nature à permettre au Conseil d'État d'appréhender l'étendue de la perte de clientèle qui ne peut, par ce moyen spécifique, être « récupérée », ni partant les conséquences de cette impossibilité de « récupération » sur la situation individuelle globale de chacune d'entre elles.

Enfin, si les parties requérantes avancent que, compte tenu de leur taille sur le marché, la dégradation de leur position sur celui-ci « paraît bien être irréversible », elles développent ici encore leur raisonnement sur une dégradation globale de leurs capacités de communications sans, d'une part, distinguer selon l'entrée en vigueur des différentes mesures et ce alors même qu'elles reconnaissent que « certaines [de ces mesures] ne produiront les effets concrets qu'à un moment [...] où il n'est pas invraisemblable que le Conseil d'État aura rendu son arrêt sur le recours en annulation » et sans, d'autre part, tenir compte que la publicité ne leur est pas interdite de manière générale et qu'elle reste possible selon les modalités déterminées par l'arrêté royal attaqué. Elles fondent, en outre, ici également, leur argumentation sur des formules générales théoriques, mais n'avancent aucun élément concret et ne produisent aucune pièce de nature à établir la réalité du dommage qu'elles invoquent et n'établissent pas davantage l'impossibilité qu'il y aurait, dans le cadre d'une réparation, à tenir compte du « dommage futur ».

Les parties requérantes ne démontrent, dès lors, pas non plus qu'elles rencontrent les aspects de gravité suffisante et d'irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par l'arrêté royal attaqué.

L'urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation n'est, dès lors, pas établie.

Une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VII. Confidentialité

Les parties requérantes demandent la confidentialité des pièces relatives à l'analyse des données des comptes joueurs ouverts en 2022 (pièce 6), aux contrats de partenariat (pièce 7), de parrainages (pièces 7.1. à 7.7.), et de publicité (pièce 8), ainsi qu'aux comptes 2020 à 2022 de la première requérante et de la troisième requérante (pièce 9). Elles indiquent que cette confidentialité se justifie dès lors que ces pièces sont commercialement sensibles et relèvent du secret des affaires opposable notamment à leurs concurrents. Elles demandent également la confidentialité d'une version complète de la demande de suspension reprenant des éléments de ces pièces (pièce intitulée « arpubliciterequete.pdf »). Elles précisent que leur demande de confidentialité ne concerne pas la partie adverse, mais uniquement les tiers intéressés.

Dès lors que la divulgation des pièces concernées n'est, à ce stade, pas nécessaire à la solution du litige, il y a lieu, sauf à l'égard des parties adverses ainsi que le demandent les parties requérantes, de maintenir provisoirement la confidentialité des pièces 6 à 9 de leur dossier ainsi que de la version de la requête reprenant ces données également déposée dans leur dossier à titre confidentiel et intitulée « arpubliciterequete.pdf ».

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

Article 1^{er}.

Les pièces 6 à 9 ainsi que la pièce intitulée « arpubliciterequete.pdf » du dossier de pièces déposé par les parties requérantes demeureront, à ce stade de la procédure et sauf à l'égard des parties adverses, confidentielles.

Article 2.

Les requêtes en intervention introduites par la société anonyme de droit public Loterie Nationale et par l'association sans but lucratif Union professionnelle des Agences de Paris sont accueillies à ce stade de la procédure.

Article 3.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Fremoluc est rejetée dans le cadre de la procédure en référé.

Article 4.

La demande de suspension est rejetée.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 octobre 2023, par la XI^{ème} chambre du Conseil d'État siégeant en référé composée de :

Nathalie Van Laer,
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer