CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 221.999 du 10 janvier 2013

A. 206.588/XI-19.262

En cause : **1. la S.A. Sagevas**,
2. la S.A. Stanleybet Belgium,
3. la S.P.R.L. World Football Association,
4. l'A.S.B.L. The Belgian Betting Association,
ayant élu domicile chez
Mes S. CHAMPAGNE et K. STAS, avocats,
boulevard Brand Whitlock 165
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
1. le Ministre des Finances,
2. le Ministre de l'Économie,
3. le Ministre de l'Intérieur,
4. le Ministre de la Santé publique,
5. le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes D. VAN HEUVEN et J. RIEMSLAGH, avocats,
Cogels Osylei 61
2600 Anvers.

Partie intervenante :

la S.A. de droit public "La Loterie Nationale",
ayant élu domicile chez
Mes Ph. VLAEMMINCK et L. FALCO, avocats,
avenue du Port 86C
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête unique introduite le 5 octobre 2012 par la s.a. Sagevas, la s.a. Stanleybet Belgium, la s.p.r.l. World Football Association et l'a.s.b.l. The Belgian Betting Association, en tant qu'elle demande la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 20 juillet 2012 relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale;

Vu la requête introduite le 26 octobre 2012 par laquelle la s.a. de droit public La Loterie Nationale demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposée par la partie adverse;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2012 fixant l'affaire à l'audience du 11 décembre 2012 à14 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance de fixation;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Mes S. CHAMPAGNE et K. STAS, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, Me D. VAN HEUVEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Ph. VLAEMMINCK, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur;

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

Considérant qu'il y a lieu d'accueillir la requête en intervention introduite par la Loterie Nationale, dont les activités sont directement concernées par l'acte attaqué;

Les faits utiles à l'examen du recours :

1. Le 20 juillet 2012 est adopté un arrêté royal relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, se donne pour fondement légal les articles 43/3, § 2, et 43/7, 2., 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, ainsi que les articles 3, § 1er, alinéa 2, et 6, § 1er, 2°, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale.
Cet arrêté royal litigieux, publié au Moniteur belge du 9 août 2012, ajoute à l'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif au nombre maximum d'organisateurs de paris et à la procédure pour le traitement des demandes de licences lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement, un alinéa ainsi rédigé :

> « Une licence supplémentaire de classe F1 peut être octroyée à la Loterie Nationale pour l'organisation de paris en vertu de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale et conformément à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. Cette licence de classe F1 est délivrée par la Commission des jeux de hasard si toutes les conditions d'octroi sont remplies».

2. A l'appui de leur recours, les quatre premières sociétés requérantes exposent qu'elles détiennent chacune l'une des 34 licences de classe F1 pour l'organisation de paris sportifs, délivrée par la Commission des jeux de hasard, et qu'elles exercent leurs activités en Belgique dans de nombreux établissements, dont des librairies et des agences de paris.
La première requérante, la s.a. SAGEVAS offre également des paris en ligne sur un site internet, sur la base d'une licence de classe F1+ dont elle est aussi titulaire.
Par ailleurs « The Belgian Betting Association » est une association sans but lucratif, dont les trois premières requérantes sont les membres fondateurs et qui a pour but social de promouvoir les intérêts du secteur belge des paris sportifs et de défendre les intérêts des membres devant les instances belges, judiciaires et autres.

La recevabilité du recours :

Considérant que la partie adverse et la partie intervenante soulèvent dans leur note d'observations et dans leur requête en intervention, et dans des termes quasiment identiques, des exceptions d'irrecevabilité du recours :

- elles estiment qu'aucune des parties requérantes ne disposerait de l'intérêt requis pour agir devant le Conseil d'Etat, étant donné qu'elles ne sont aucunement intéressées directement, personnellement et certainement par l'arrêté attaqué, celui-ci

ne modifiant pas le statut des requérantes qui disposent déjà d'une licence F1 et peuvent continuer à en jouir pleinement;
- en ce qui concerne la première requérante SAGEVAS, elles soutiennent que la décision d'ester devant le Conseil d'Etat ne l'a pas été régulièrement, au motif que l'un des membres de son conseil d'administration ayant délibéré n'était pas présent, mais seulement représenté et que l'attribution d'une procuration n'est pas prévue par les statuts de cette société;
- enfin, en ce qui concerne la dernière requérante, les parties adverse et intervenante font valoir que l'objet social de cette a.s.b.l. est décrit de manière trop large, qu'elle n'a été constituée qu'après la publication de l'arrêté litigieux au *Moniteur belge*, et que dès lors que les seuls membres de l'association sont les trois requérantes, le recours ne s'inscrit pas dans le cadre de la poursuite d'un intérêt collectif mais seulement dans celui de la poursuite d'intérêts personnels;

Considérant qu'ainsi que déjà souligné au point 2 de l'exposé des faits, les trois sociétés requérantes disposent chacune d'une licence de classe F1, qui leur permet l'exploitation de l'organisation de paris, la première requérante disposant également d'une licence de classe F1+ pour l'organisation de paris en ligne; que même si l'arrêté attaqué n'octroie aucune licence de classe F1 à la Loterie Nationale, partie intervenante, mais prévoit uniquement que celle-ci peut se voir octroyer une telle licence à condition de remplir les conditions légales applicables, les sociétés requérantes ont néanmoins intérêt à contester l'arrêté en question : une éventuelle annulation de cet arrêté aurait en effet pour conséquence d'empêcher la venue sur le marchés des paris sportifs d'un opérateur qui leur serait concurrent; que l'arrêté royal litigieux, qui a pour objet d'augmenter le quota de licences disponibles pour offrir un service de paris en Belgique, est dès lors susceptible d'avoir un impact direct sur l'activité que les requérantes offrent actuellement en Belgique; que leur intérêt à agir dans la présente cause doit dès lors être admis;

Considérant, quant à la régularité de la décision d'ester de la société SAGEVAS, que les statuts de cette société disposent notamment en leur article 19 qu'elle est représentée en justice par deux administrateurs agissant conjointement ou par un administrateur délégué; qu'en l'espèce, la décision d'agir devant le Conseil d'Etat, qui date du 2 octobre 2012, est signée par quatre administrateurs; qu'il s'ensuit qu'elle a été régulièrement prise au regard des exigences des statuts, et ce sans qu'il soit besoin d'examiner, comme le relèvent les parties adverse et intervenante, que deux des quatre signatures seraient identiques;

Considérant, quant à l'intérêt à agir de l'a.s.b.l. The Belgian Betting Association, que l'objet social de cette association sans but lucratif consiste, selon l'article 3 des statuts, à « promouvoir les intérêts de l'industrie belge des paris sportifs et défendre les intérêts de ses membres devant les instances belges »; qu'un tel objet constitue bien un intérêt collectif, suffisamment distinct de l'intérêt général

et qui peut être qualifié de spécifique, tandis qu'une action devant une juridiction belge en vue de contester un acte réglementaire qui concerne le secteur économique de l'organisation de paris relève bien de cet intérêt collectif et de sa défense; que s'il est vrai par ailleurs que l'a.s.b.l. concernée n'a été constituée que le 2 août 2012, c'est-à-dire postérieurement à l'acte attaqué qui date du 20 juillet 2012 mais, contrairement à ce qu'indiquent les parties adverse et intervenante, antérieurement à la publication de l'arrêté qui est intervenue le 9 août, rien ne permet cependant de considérer que l'association ne poursuivrait pas son objet social de manière durable;

Considérant qu'il découle de cet examen que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parties adverse et intervenante ne peuvent être accueillies;

Exposé des moyens de droit et du risque de préjudice invoqué :

Considérant qu'à l'appui de leur recours les requérantes soulèvent quatre moyens :
- un premier moyen pris de la violation des principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, en ce que l'arrêté attaqué crée une 35e licence de classe F1 pour l'organisation de paris qu'elle réserve exclusivement à la Loterie Nationale, alors que l'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 fixe le nombre maximum d'organisateurs de paris pour la période du 1er janvier 2011 au 1er janvier 2020 à 34;
- un deuxième moyen pris de la violation du principe général de droit de l'égalité et de la non-discrimination découlant notamment des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'arrêté attaqué réserve exclusivement à la Loterie Nationale une licence de classe F1 pour l'organisation de paris, alors que les requérantes ont dû postuler pour l'une des 34 licences initialement prévues et n'avaient aucune garantie de pouvoir obtenir l'une des licences, tandis que l'attribution à la Loterie Nationale de la licence supplémentaire « n'est manifestement qu'une formalité purement artificielle puisque cette licence lui est nommément réservée »;
- un troisième moyen pris de la violation des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lus seuls ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l'arrêté royal attaqué restreignant, selon les requérantes, de manière discriminatoire et disproportionnée la liberté d'établissement d'organisateurs de paris étrangers ainsi que la libre prestation de services dans le marché intérieur;
- et enfin, un dernier moyen pris de la de la violation de l'obligation de motivation matérielle et du principe général du droit de la proportionnalité ou du raisonnable, en ce que la motivation de l'arrêté litigieux cite comme motif déterminant de la mesure le souci d'assurer « la continuité du service public », alors que l'organisation de paris est en réalité un service nouveau que la Loterie Nationale n'offrait pas auparavant;

Considérant, quant au risque de préjudice gave et difficilement réparable découlant de l'exécution de l'arrêté attaqué, que les requérantes font valoir, sous un titre ambigu intitulé « Moyens de suspension », que cet arrêté permet l'arrivée imminente de la Loterie Nationale sur le marché belge des paris et que la Loterie a confirmé son intention de commercialiser son offre de services de paris à partir du début 2013 dans un millier de points de vente, et qu'à terme elle compte offrir ses services de paris dans les quelque 3.400 librairies qui composent son réseau de distribution, ce qui « va faire exploser le marché des paris en multipliant le nombre de points de vente par environ 2,5 à court terme et en le quadruplant (au moins) à plus long terme »; que les requérantes font également valoir que l'on ne peut raisonnablement contester que le seul fait que la Loterie Nationale arrive sur le marché des paris va profondément bouleverser la structure actuelle de ce marché; qu'elles ajoutent que l'arrivée de la Loterie Nationale sur le marché des paris risque d'entraîner leur exclusion de ce même marché, en estimant que les libraires, qui sont déjà en majorité en relation contractuelle avec la Loterie, risquent d'opter pour la Loterie Nationale comme seul opérateur de paris;

Appréciation :

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, « la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable »;

Considérant, en ce qui concerne cette deuxième condition tenant au risque de préjudice, que le préjudice invoqué par les requérantes, c'est-à-dire le risque de bouleversement de la structure du marché des paris, d'explosion du nombre des points de vente, et d'exclusion des autres opérateurs que la Loterie Nationale actuellement actifs sur le marché, à supposer un tel préjudice avéré, ne découlerait pas directement de l'arrêté royal présentement attaqué mais d'une décision ultérieure d'octroi à la Loterie Nationale, pour autant qu'elle remplisse les conditions légales applicables, d'une nouvelle licence F1 par la Commission des jeux de hasard; qu'il n'y a dès lors pas de lien de causalité entre l'arrêté attaqué et le préjudice dont il est fait état dans la requête, au motif que ce n'est pas cet arrêté qui concrètement donne la possibilité à la partie intervenante d'être active sur le marché des paris sportifs; que la circonstance, évoquée à l'audience, que la Commission des jeux de hasard a délivré le 7 novembre dernier à la Loterie Nationale une licence de classe F1 (décision qui a fait depuis l'objet, le 8 janvier 2013, d'un recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'Etat, enrôlé sous le n° 207.605/VII-38.719) n'est pas de nature à modifier l'appréciation qui précède quant à l'absence de lien direct de causalité entre l'arrêté du 20 juillet 2012 et le préjudice allégué à l'appui du présent recours en suspension;

Considérant par ailleurs, en ce qui concerne les conséquences financières que les requérantes prétendent attacher à la mise en vigueur de l'arrêté attaqué du 20 juillet 2012, que le fait de porter le nombre maximum de licences de classe F1 de 34 à 35 unités (soit l'ajout d'une seule unité supplémentaire) ne paraît pas en soi de nature à porter gravement atteinte à la situation des parties requérantes; que si celles-ci invoquent un risque de perte de clientèle ou de parts de marché, elles restent cependant en défaut de l'étayer de manière concrète et de démontrer que l'arrêté contesté serait susceptible d'empêcher la continuation de leurs activités ou de mettre en péril leur existence même; que si certaines données sont apportées à l'audience et si sont annexées à la requête diverses pièces, telles que des coupures de presse ou des documents faisant état d'activités futures de la Loterie Nationale sur le marché des paris, ces pièces ne permettent toutefois pas d'évaluer l'ampleur de la diminution supposée du chiffre d'affaires des parties requérantes, et encore moins un risque de faillite ou de déconfiture; que dès lors que des licences de classe F1 ont déjà été attribuées à 32 opérateurs et que, dans la situation antérieure à l'arrêté du 20 juillet 2012, 34 licences peuvent être octroyées, il n'apparaît pas d'évidence que l'arrivée d'un opérateur supplémentaire sur le marché des paris serait de nature à occasionner la faillite d'opérateurs existants; qu'enfin, il n'est pas démontré que le préjudice financier vanté ne pourrait être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation et une éventuelle indemnisation;

Considérant qu'il y a lieu de conclure de cet examen qu'un risque de préjudice grave difficilement réparable imputable au seul arrêté royal attaqué n'est pas établi; qu'à défaut de satisfaire à l'une des conditions imposées par l'article 17, § 2, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention dans la procédure en référé, introduite par la s.a. de droit public La Loterie Nationale, est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e^ chambre siégeant en référé, le dix janvier deux mille treize par :

M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre,
M. X. DUPONT, greffier.

Le Greffier, Le Président,

X. DUPONT Ph. QUERTAINMONT