

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 226.797 du 18 mars 2014

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 G. DE FRAEYE, avocats,
Cogels Osylei 61
2600 Antwerpen.

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 CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUÊTE

Par une requête introduite le 5 octobre 2012, les sociétés Sagevas, Stanleybet Belgium, World Football Association ainsi que l'association sans but lucratif The Belgian Betting Association ont demandé notamment l'annulation de l'arrêté royal du

20 juillet 2012 relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Par une requête introduite le 26 octobre 2012 la s.a. de droit public La Loterie Nationale a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure. Cette demande a été accueillie par une ordonnance du 21 mars 2013.

Le dossier administratif a été déposé.

Par un arrêt n° 221.999 du 10 janvier 2013, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en suspension de l'exécution de l'arrêté royal précité, pour absence de préjudice grave et difficilement réparable.

Les parties requérantes ont, par lettre du 11 février 2013, demandé la poursuite de la procédure.

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

Par un courrier daté du 4 septembre 2013, les requérantes ont demandé la jonction des affaires enrôlées sous le n° 206.588/XI-19.262 (qui concerne le présent recours) et sous le n° 207.605/VII-38.719 (qui concerne un recours introduit le 7 janvier 2013 par les mêmes requérantes contre la décision du 7 novembre 2012 de la Commission des jeux de hasard attribuant à la Loterie Nationale une licence de classe F1 pour l'organisation de paris sportifs). Cette demande soulignait le fait que la première affaire a été attribuée à une chambre française, parce que la requête a été introduite en français, tandis que la seconde affaire a été attribuée à une chambre néerlandophone, parce que l'acte attaqué est rédigé en néerlandais, et indiquait qu'« il paraît opportun d'attribuer les affaires jointes à une chambre bilingue ».

Par une décision datée du 13 septembre 2013, le Président du Conseil d'Etat a rejeté cette demande, en estimant que les deux dossiers n'étaient pas à ce point connexes qu'il y aurait lieu de les joindre en application de l'article 60 du Règlement général de procédure devant la section du contentieux administratif.

Entre-temps, par un arrêt n° 223.488 du 16 mai 2013, le président de la VII^e chambre du Conseil d'Etat a rejeté, en l'absence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, la demande de suspension de l'exécution de la décision précitée du 7 mai 2012 de la Commission des jeux de hasard.

Dans la présente affaire, M. le premier auditeur Chr. AMELYNCK a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties. Les parties requérantes et la partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 24 janvier 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 20 février 2014 à 10 heures;

M. le président de chambre Ph. QUERTAINMONT a fait rapport.

Me S. CHAMPAGNE, avocat, comparaisant pour les requérantes, Me G. DE FRAYE, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Mes L. FALCO et VERBEKE ROBBE, avocats, comparaisant pour la partie intervenante ont présenté leurs observations.

M. le premier auditeur Chr. AMELYNCK a été entendu en son avis contraire.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. EXPOSE DES FAITS DE LA CAUSE

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, § 1^{er}, alinéa 2, et 6, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale.

Cet arrêté royal, publié au *Moniteur belge* du 9 août 2012, ajoute à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif au nombre maximum d'organismes 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.

3. Le 27 septembre 2012, la Loterie Nationale a introduit un dossier de candidature auprès de la Commission des jeux de hasard, en vue de l'obtention de la licence qui lui était réservée par l'arrêt royal litigieux.

Cette licence lui a été octroyée par la Commission le 7 novembre 2012. On lit à cet égard dans les considérants de cette décision les passages suivants :

« Overwegende dat de kansspelcommissie geen rekening kan houden met het loutere feit dat een verzoekschrift tot schorsing en annulatie van het Koninklijk Besluit van 20 juli 2012 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij bij de Raad van State werd ingediend;

Overwegende dat de kansspelcommissie enkel gehouden is een arrest van de Raad van State te respecteren; dat de Raad van State met betrekking tot het bovenvermelde verzoekschrift nog geen arrest heeft geveld; dat er daarenboven nog geen termijn is gekend waarbinnen een arrest van de Raad van State kan worden verwacht;

Overwegende dat het uitstellen van de beslissing tot toekenning van de vergunning Fi aan de aanvrager tot het arrest van de Raad van State zou leiden tot een niet te verantwoorden rechtsonzekerheid bij de aanvrager en bij de vergunninghouders klasse F2 die met de aanvrager wensen samen te werken aangezien de aanvrager aan alle vergunningsvoorwaarden heeft voldaan en aldus conform artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 20 juli 2012 betreffende de voorwaarden voor het organiseren van weddenschappen door de Nationale Loterij een vergunning FI client te verkrijgen ».

La décision de la Commission des jeux de hasard du 7 novembre 2012 a été attaquée devant le Conseil d'Etat dans le recours précité enrôlé sous le n° 207.605/VII-38.719 et actuellement pendant devant la VII^e chambre.

4. Le 16 mars 2013, la Commission européenne a ouvert une enquête contre l'Etat belge concernant l'octroi à la Loterie Nationale d'une licence supplémentaire de classe F1 pour l'organisation de paris.

Selon les affirmations des requérantes, non démenties sur ce point par les parties adverse et intervenante, la Commission européenne « semble s'interroger notamment sur la logique qui sous-tend la création soudaine d'une licence supplémentaire, sur les critères d'attribution de celle-ci et sa compatibilité avec les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Belgique ».

5. Enfin, une plainte pour abus de position dominante sur le marché des paris sportifs a été introduite, notamment par les trois premières sociétés requérantes, auprès du Conseil de la concurrence.

A l'audience du Conseil d'Etat du 20 février 2014, il est précisé que cette plainte est toujours au stade de l'instruction par l'Auditorat auprès du Conseil de la concurrence.

IV. LA RECEVABILITE DU RECOURS

1. La partie adverse et la partie intervenante soulèvent dans leur mémoire en réponse et dans leur requête en intervention, et dans des termes quasiment identiques, des exceptions d'irrecevabilité du recours :

- d'une part, 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;
- d'autre part, en ce qui concerne la première requérante Sagevas, les parties adverse et intervenante 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 qui est une association sans but lucratif, les parties adverse et intervenante font valoir que l'objet social de cette association 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.

2. Examen :

2.1. Sur la première exception, il y a lieu de relever que les trois sociétés requérantes Sagevas, Stanleybet Belgium et World Football Association 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.

Il s'ensuit que même si l'arrêté attaqué n'octroie par lui-même 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 ou de remettre en cause la venue sur le marché des paris sportifs d'un opérateur qui leur serait concurrent. 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.

Par ailleurs ne peut être retenu l'argument nouveau présenté par la partie adverse dans son dernier mémoire, selon lequel en raison de l'octroi à la Loterie Nationale d'une « licence ordinaire » le 5 juin 2013, même une annulation de la « licence spéciale » du 7 novembre 2012 n'empêcherait pas la Loterie de continuer à exercer ses activités de paris sportifs. En effet, le recours présentement examiné ne porte pas sur l'attribution de cette dernière licence à la Loterie Nationale, mais porte sur la légalité de l'arrêté royal du 20 juillet 2012, lequel a produit des effets antérieurement à l'octroi de la licence du 5 juin 2013 et qui a eu pour objet de créer une 35^e licence spécialement réservée à la Loterie Nationale.

L'intérêt à agir des requérantes dans la présente cause doit dès lors être admis, en sorte que la première exception soulevée par les parties adverse et intervenante n'est pas fondée.

2.2. Quant à la régularité, contestée par les mêmes parties, de la décision d'ester de la société anonyme Sagevas, 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.

En l'espèce, la décision d'agir devant le Conseil d'Etat, qui date du 2 octobre 2012, est signée par quatre administrateurs : elle a dès lors 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;

La deuxième exception d'irrecevabilité soulevée ne peut être accueillie.

2.3. En ce qui concerne l'intérêt à agir de l'a.s.b.l. The Belgian Betting Association, on relève 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 ».

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 de cet intérêt collectif et de sa défense.

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 dans leur mémoire en réponse et dans leur requête en intervention, 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.

La dernière exception d'irrecevabilité doit dès lors être rejetée.

IV. LES MOYENS DE DROIT INVOQUES A L'APPUI DU RECOURS EN ANNULATION

1. Les requérantes soulèvent quatre moyens, que l'on peut résumer comme suit :

- un premier moyen est pris de la violation des principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, en ce que l'arrêté attaqué crée une 35^e licence de classe F1 pour l'organisation de paris qu'elle réserve exclusivement à la Loterie Nationale, alors que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 fixe le nombre maximum d'organiseurs de paris pour la période du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2020 à 34;
- un deuxième moyen invoque 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 est 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'organismes de paris étrangers ainsi que la libre prestation de services dans le marché intérieur;

- enfin, un dernier moyen est pris 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.

2. Développement du premier moyen :

2.1. Les requérantes soulignent qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif au nombre maximum d'organismes de paris et à la procédure pour le traitement des demandes de licences, le nombre maximum d'organismes de paris, pour la période du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2020, était fixé à 34.

Elles font ensuite valoir que l'arrêté attaqué du 20 juillet 2012 relatif à l'organisation de paris par la Loterie Nationale a pour conséquence de porter ce nombre à 35, puisqu'une licence est réservée exclusivement à cette Loterie.

Les requérantes en déduisent que l'arrêté litigieux, en créant une licence supplémentaire réservée nominativement à la Loterie Nationale, a trompé leurs attentes légitimes selon lesquelles le quota de 34 licences resterait inchangé au moins jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

Elles estiment que « la continuité du service public » - visée dans le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué - ne saurait justifier l'arrêté, dès lors que faute d'avoir obtenu une licence pour ce faire, la partie intervenante ne fournit pas de services de paris en Belgique.

2.2. La partie adverse répond, en substance, que la Loterie Nationale ne pouvait utiliser la procédure applicable au secteur privé des jeux de hasard afin d'obtenir la licence lui permettant d'offrir des paris, eu égard au cadre légal existant, et qu'il était indispensable d'adopter en ce sens un arrêté royal.

Elle souligne la nécessité d'opérer une distinction entre le secteur public des jeux de hasard et le secteur privé et elle fait valoir que, selon le vœu du législateur, le secteur

public comprend le régime monopolistique attribué à la Loterie Nationale, qui couvre l'ensemble des jeux de loterie, ainsi que des jeux de paris, dans un cadre non-monopolistique. Elle précise que l'arrêté royal attaqué a pour objectif de permettre à la Loterie Nationale d'organiser de tels jeux de paris.

La partie adverse argumente ensuite que « c'est à tort que les parties requérantes invoquent l'instauration d'une licence supplémentaire dépassant le numerus clausus fixé à 34 licences, puisque la licence à attribuer à la partie intervenante a pour base légale l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 19 avril 2002 sur la Loterie Nationale et non l'article 43/3, § 2 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard ».

Elle souligne également que la Loterie Nationale est « soumise à l'obligation de fournir des jeux de loterie et des paris dans un objectif de canalisation de l'offre de jeux de hasard en Belgique », et ce afin « de protéger les consommateurs et l'ordre public de l'ensemble des dérives liées aux jeux de hasard ».

A ce point de vue, la partie adverse soutient que les raisons justifiant l'adoption de l'arrêté attaqué - consistant dans la canalisation du désir de jeu - relève d'« un intérêt public concret et impérieux » qui limite les effets du principe de la confiance légitime tel qu'invoqué par les requérantes.

2.3. En rapport avec le premier moyen invoqué par les requérantes, le mémoire en intervention de la Loterie Nationale reprend largement les mêmes arguments que la partie adverse.

L'intervenante insiste par ailleurs sur la spécificité de sa situation, en soulignant qu'elle est soumise à un double contrôle, celui opéré par la Commission des jeux de hasard et celui opéré par la partie adverse. Elle relève aussi que les activités qui lui sont dévolues légalement sont des activités de service public.

Elle fait également valoir que la Cour constitutionnelle a reconnu que la législation belge relative aux jeux de hasard a pour objectif de protéger les consommateurs et de lutter contre la criminalité, de sorte qu'elle relève bien de « règles impérieuses » et que les principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique ne peuvent pas s'appliquer *contra legem*.

2.4. Dans son dernier mémoire, l'intervenante indique vouloir clarifier les raisons l'ayant poussé à postuler en vue de l'attribution d'une des 34 licences de classe F1 qui s'est libérée. Elle précise que ces raisons « sont majoritairement d'ordre temporel », étant donné qu'elle n'aurait pas pu postuler en vue d'une telle licence puisque le cadre légal, en d'autres mots l'arrêté royal spécifiant les conditions en

vertu desquelles elle pourrait postuler pour une licence F1, n'avait pas encore été adopté.

L'intervenante ajoute que « c'est à titre purement subsidiaire qu'elle a postulé et obtenu une des 34 licences F1 et ce, dans un but de continuité des services offerts dans le cas où Votre Conseil ne suivrait pas les arguments invoqués au sein du présent mémoire ».

3. Développement du quatrième moyen :

3.1. En se référant au rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué et qui fait état de ce que ce dernier est pris dans le souci d'assurer « la continuité du service public », les requérantes soutiennent qu'une telle justification n'est pas pertinente. Elles font valoir que même à considérer que l'organisation de paris relèverait des tâches de services public de la Loterie Nationale, il s'agit d'une activité qui n'était pas exercée auparavant par la Loterie.

Elles ajoutent qu'il était possible à la Loterie Nationale de postuler l'attribution de l'une des 34 licences initialement prévues, et elles estiment que la mesure contenue dans l'arrêté attaqué n'est pas proportionnelle à l'objectif invoqué.

3.2. Les parties adverse et intervenante répondent, en des termes identiques, que la référence faite par les requérantes à la notion de « continuité du service public » n'est pas pertinente.

Elles soulignent que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal fait référence à la loi du 19 avril 2002, laquelle prévoit que la Loterie Nationale procède à l'organisation de paris, cette tâche relevant du « service public ». Elles estiment que les « reproches soulevés par les parties requérantes quant à la notion de "continuité du service" concernent essentiellement sa légalité, ce qui n'est absolument pas pertinent en l'espèce ».

Les parties adverse et intervenante renvoient également à leur réponse au premier moyen, dans laquelle elles argumentaient que la « continuité » dont il est question dans le rapport au Roi « ne doit pas être interprétée comme signifiant la continuation d'une situation ayant débuté antérieurement, mais bien dans le sens de perduration, de longévité du service public offert par la partie intervenante ».

V. EXAMEN PAR LE CONSEIL D'ETAT

Les premier et quatrième moyens, qui se recoupent partiellement, peuvent être regroupés quant à l'examen de leur pertinence.

1. Il ressort du dossier administratif et des pièces annexées aux écrits de procédure - dont certaines ont été demandées par le premier auditeur-rapporteur - que le Roi a adopté le 22 décembre 2010 un arrêté royal limitant à 34 le nombre total de licences de classe F1 octroyées pour l'organisation de paris sportifs et que ce *numerus clausus* valait pour une période de 9 ans, débutant le 1^{er} janvier 2011 et se terminant le 1^{er} janvier 2020.

Le rapport au Roi précédant cet arrêté royal, publié au *Moniteur belge* du 29 décembre 2010, indique que « pour déterminer ce nombre, il a été tenu compte des organisateurs actuellement présents sur le marché belge ». Le même rapport au Roi précise qu'« il ressort d'un avis du SPF Finances, reçu par la Commission des jeux de hasard le 12 mai 2009, qu'il y avait sur le marché belge 28 organisateurs de paris sportifs, y compris sur les courses hippiques. D'autre part, il a été tenu compte de surcroît des 6 associations de courses hippiques actives, les paris mutuels ne pouvant être organisés que par ou moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course (voir article 43/2, § 2, de la loi sur les jeux de hasard). En tout, cela fait 34 organisateurs (possibles) de paris ».

Le même rapport au Roi fait par ailleurs référence aux travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, desquels il ressort que la volonté du législateur était de « geler la situation actuelle et garantir un contrôle de l'offre » (Doc. Chambre, 2009-2010, n° 1992/001, p. 35).

2. Toutefois, il découle de l'arrêté royal attaqué du 20 juillet 2012 que la Loterie Nationale, qui n'était pas au jour de la publication de l'arrêté royal précité du 22 décembre 2010 un « organisateur de paris », ne sera pas soumise au *numerus clausus*, dès lors qu'une licence lui est spécifiquement réservée et lui sera attribuée si elle remplit les conditions requises, peu importe que 34 autres licences ont déjà été attribuées.

Il s'ensuit que l'arrêté attaqué met incontestablement sur pied un régime qui, sur le marché de l'organisation des paris, place la Loterie Nationale dans une situation plus avantageuse que les autres opérateurs. Elle bénéficie en effet automatiquement d'une licence de classe F1 si elle remplit les conditions de son octroi, ce que la

Commission des jeux de hasard a constaté dans sa décision d'octroi d'une telle licence le 7 novembre 2012.

Pour justifier ce régime plus avantageux et dérogatoire au *numerus clausus*, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal attaqué énonce ce qui suit :

« (...) »

L'article 1^{er} de cet arrêté règle les conditions autorisant la Loterie Nationale à organiser des paris afin d'accomplir les tâches qui lui sont imposées par la loi dans l'intérêt général. Cette disposition d'exécution assure la "continuité" du "service public" (art. 7 de la loi organique de la Loterie).

Considérant que la Loterie Nationale est chargée par la loi d'organiser des paris dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales (articles 3, § 1^{er}, alinéa 2 et 6, § 1^{er}, 2^o, de la loi organique de la Loterie);

Considérant que l'organisation de paris est subordonnée à l'obtention d'une licence de classe F1 délivrée par la Commission des jeux de hasard par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard (art. 25.6 de la loi sur les jeux de hasard);

Considérant que l'arrêté royal vise à instaurer des conditions de concurrence équitables entre les détenteurs de licence F1(+) et la Loterie Nationale, sans préjudice du fait que l'offre de la Loterie Nationale doit rester accessible aux joueurs dans l'intérêt général (principe de continuité du service public).

L'article 1^{er} de cet arrêté donne à la Loterie Nationale la possibilité d'acquérir une licence de classe F1 à condition qu'elle satisfasse aux conditions de la loi sur les jeux de hasard et de ses arrêtés d'exécution. Cet article crée ainsi une égalité de traitement entre la Loterie Nationale et les autres détenteurs de licence de classe F1 en ce qui concerne les exigences d'octroi et les règles de fonctionnement des paris (pied d'égalité) en tenant compte des tâches de service public de la Loterie Nationale (principe de continuité).

La Loterie Nationale se doit en effet d'être également présente dans le secteur des paris (sportifs). Elle pourra ainsi entre autres contribuer activement à une politique de prévention et de prise en charge en matière de dépendance au jeu, engager la lutte contre les fournisseurs illégaux de paris, informer le grand public des risques, rediriger les joueurs à risque vers une offre plus sûre, protéger les personnes socialement vulnérables, remplacer les jeux asservissants par des jeux présentant un risque de dépendance plus faible, et de manière générale, réagir aux nouvelles tendances du marché, restreindre le blanchiment d'argent, etc.

Outre le droit d'exploitation de la Loterie Nationale, qui est investie d'une tâche de service public, le nombre maximal d'organiseurs de paris est fixé à 34 par l'AR du 22 décembre 2010 relatif au nombre maximum d'organiseurs de paris et à la procédure pour le traitement de demandes de licences lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement.

(...) ».

Le motif déterminant de l'arrêté attaqué réside ainsi dans des considérations relatives à « la continuité du service public » et au « droit d'exploitation de la Loterie Nationale, qui est investie d'une tâche de service public ».

3. La loi du 10 janvier 2010 a modifié celle du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs afin d'imposer aux organisateurs de paris de disposer d'une licence de classe F1 et a chargé le Roi de

fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le nombre maximum d'organismes de paris.

S'il ressort des travaux préparatoires relatifs à la loi du 10 janvier 2010 que le législateur a voulu limiter l'offre de paris et a décidé en conséquence de « geler » la situation en maintenant un nombre d'opérateurs sur le marché des paris correspondant à celui qui y étaient actifs en 2010, il résulte cependant de cette même loi du 10 janvier 2010 que le législateur n'a pas voulu « geler » complètement cette situation.

En effet, la loi du 10 janvier 2010 a également modifié les articles 3 et 6 de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale afin de confier à celle-ci la mission, réputée par la loi de service public, d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, des paris dans les formes et selon les modalités générales fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre qui exerce la tutelle sur la Loterie Nationale et du Ministre de la Justice et après avis de la Commission des jeux de hasard.

De la sorte, le législateur a voulu intégrer la Loterie Nationale dans le marché des paris au sein duquel elle n'était pas présente en 2010 mais en la chargeant, à la différence des autres opérateurs qui y étaient déjà actifs, d'organiser les paris selon des modalités de service public qui devaient être définies par le Roi.

La participation effective de la Loterie Nationale au marché des paris requiert ainsi, selon le dispositif légal qui a été instauré en 2010, que, préalablement, les modalités de service public précitées soient fixées par un arrêté royal et que la Loterie Nationale obtienne une licence conformément aux normes régissant son octroi.

Concernant les conditions d'attribution de ces licences, le législateur n'a pas aménagé de règles dérogatoires au profit de la Loterie Nationale. En particulier, il n'a pas prévu qu'une licence puisse être réservée à la Loterie Nationale, ni qu'elle soit dispensée d'une mise en concurrence avec d'autres opérateurs pour l'obtention d'une licence.

Dès lors que les modalités de service public selon lesquelles la Loterie Nationale doit organiser les paris n'avaient pas été définies lorsque le Roi a fixé, le 22 décembre 2010, le nombre maximum d'organismes de paris, la Loterie Nationale ne pouvait solliciter l'une des licences F1. Il était dès lors justifié que le nombre de licences

prévu ne fût pas supérieur au nombre d'opérateurs qui étaient déjà actifs sur le marché des paris, soit trente-quatre licences.

Toutefois, étant donné que la loi du 10 janvier 2010 a prévu la participation de la Loterie Nationale à ce marché, l'attribution d'une licence supplémentaire est conforme à la volonté du législateur.

Cependant, lorsque l'arrêté attaqué a été adopté le 20 juillet 2012, les modalités de service public précitées n'avaient toujours pas été définies et l'arrêté attaqué ne les prévoit pas non plus. En effet, bien que cet arrêté indique expressément « viser l'exécution » des articles 3, § 1^{er}, 2^e alinéa, et 6, 6 1^{er}, 2^o, de la loi du 19 avril 2002 sur la Loterie Nationale, qui prévoient que la Loterie Nationale est chargée d'organiser des paris « dans les formes et selon les modalités générales fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres », cet arrêté reste en défaut de fixer de telles modalités.

La motivation matérielle de l'arrêté attaqué s'avère donc inexacte lorsqu'elle justifie son adoption par la nécessité de permettre à la Loterie Nationale d'assumer la mission de service public que le législateur lui a confiée. Pour qu'il en fût ainsi, il aurait fallu que les modalités de service public eussent été fixées. Or, tel n'était pas le cas.

En outre, si le nombre de licences pouvait être augmenté pour permettre à la Loterie Nationale d'intégrer le marché des paris en vue d'y exercer sa mission de service public, dans l'hypothèse où les modalités de celle-ci avaient été définies, cette licence supplémentaire ne pouvait lui être réservée.

En effet, d'une part, comme cela a été relevé, le législateur n'a pas aménagé de règles dérogatoires au profit de la Loterie Nationale. Il n'a pas prévu qu'elle soit dispensée d'une mise en concurrence avec d'autres opérateurs pour l'obtention d'une licence. D'autre part, la nécessité de réserver une licence à la Loterie Nationale pour exercer sa mission de service public n'est pas établie, dès lors que les modalités d'exercice de cette mission ne sont pas prévues et qu'il n'est pas avéré que, sans cette réservation, la Loterie Nationale n'aurait pas pu obtenir cette licence à l'issue d'une mise en concurrence.

4. En tout état de cause, ne peut être retenue la thèse des parties adverse et intervenante qui soutient qu'en fixant le nombre maximum de licences de classe F1 à 34, le Roi ne visait qu'à réglementer le secteur privé et que ce *numerus clausus* n'était donc pas applicable à la Loterie Nationale en tant qu'opérateur « public » chargé depuis 2002 de l'organisation des paris.

Une telle thèse ne trouve aucun soutien dans les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 réformant la loi sur les jeux de hasard, ni dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 décembre 2010 fixant le nombre de licences.

Si certes la Loterie Nationale, partie intervenante, détaille ses spécificités, dont le fait qu'elle « doit offrir des paris », qu'une « obligation légale spécifique en matière de jeu responsable » pèse à son encontre, et qu'elle est soumise à des contrôles stricts par les pouvoirs publics, néanmoins elle ne bénéficie d'aucun monopole en matière d'organisation de paris sportifs mais elle est soumise aux règles du marché et de la concurrence comme tous les autres opérateurs privés organisateurs de paris. Au surplus, ainsi qu'exposé au point 3 ci-dessus, son intervention dans ce secteur a été conditionnée par le législateur à l'adoption préalable d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres déterminant les modalités générales de cette intervention.

De même, si les parties adverse et intervenante argumentent que le régime spécifique mis en place par l'arrêté attaqué au bénéfice de l'intervenante se justifierait par des objectifs d'intérêt général - en l'occurrence la protection des joueurs et la prévention de la fraude -, en réalité, depuis la réforme de la législation en matière de jeux de hasard en 2010, l'organisation de paris n'appartient plus à la catégorie d'activités pour lesquelles la Loterie Nationale dispose d'un monopole légal. Une telle organisation tombe désormais dans le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard, de sorte que la Loterie Nationale ne peut pas organiser de paris sans disposer d'une licence de classe F1

Quant à la position prise par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 10 mars 2004 - qui a admis qu'une distinction pouvait être faite entre la Loterie Nationale et les opérateurs de jeux de hasard privés - elle n'est aujourd'hui plus pertinente pour l'examen de la légalité de l'arrêté royal attaqué, étant donné que cette jurisprudence «est antérieure à la réforme de la loi du 7 mai 1999 par la loi du 10 janvier 2010.

Il s'ensuit que le souci de permettre à la Loterie Nationale d'accomplir des tâches qui lui sont imposées par la loi dans l'intérêt général ne peut constituer une justification matérielle suffisante pour adopter l'arrêté attaqué.

(...)

5. Il découle de l'examen qui précède que les premier et quatrième moyens de la requête doivent être jugés fondés en tant qu'ils invoquent la violation de l'obligation de motivation matérielle et l'absence de motifs adéquats et pertinents.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les deuxième et troisième moyens, lesquels, même s'ils étaient jugés fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 20 juillet 2012 relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 825 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le dix-huit mars deux mille quatorze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
M.	Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M.	L. CAMBIER,	conseiller d'État,
M.	S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU

Ph. QUERTAINMONT