

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.940 du 7 octobre 2024

A. 234.257/XI-23.640

En cause :

la société anonyme DERBY

ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1000 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le ministre de l'Économie et du Travail,
2. **l'État belge**, représenté par le ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe VLAEMINCK et
Robbe VERBEKE, avocats,
avenue des Arts 43
1000 Bruxelles,
3. **l'État belge**, représenté par le ministre de la Santé publique,
4. **l'État belge**, représenté par
le ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 78/80
1180 Bruxelles,
5. **l'État belge**, représenté par le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 78/80
1180 Bruxelles,
6. **l'État belge**, représenté par
le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe VLAEMINCK et
Robbe VERBEKE, avocats,
avenue des Arts 43
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 août 2021, la partie requérante demande
l'annulation de « l'arrêté royal du 30 mai 2021 modifiant l'arrêté royal du 16 janvier

2013 relatif à la composition de la Commission des jeux de hasard, ainsi qu'aux jetons de présence dont leurs membres et suppléants bénéficient [...], publié au *Moniteur Belge* du 2 juin 2021, p. 56529 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé par les quatrième, cinquième et sixième parties adverses.

Les mémoires en réponse, s'agissant des deuxième, quatrième, cinquième et sixième parties adverses, et en réplique ont été régulièrement échangés.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et les deuxième, quatrième et cinquième parties adverses ont déposé un dernier mémoire.

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

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre Joassart, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M. Eric De Plaen, attaché, et M^{es} Robbe Verbeke et Valentin Ramognino, avocats, comparaisant pour la deuxième partie adverse, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaisant pour les quatrième et cinquième parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits utiles

La partie requérante expose dans sa requête qu'elle exploite des établissements de classe IV et qu'elle dispose de plusieurs licences qui lui permettent d'exercer ses activités tant dans des établissements physiques que par le biais d'instruments de la société de l'information. Elle dispose d'une licence F2 et de licences F1 et F1+.

Dans sa version applicable au litige, l'article 10 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 prévoit que la commission des jeux de hasard instituée par son article 9 est composée d'un président, de douze membres effectifs et de douze membres suppléants.

Le paragraphe 2 de cette disposition précise qu'outre le président, la commission comprend un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre de la Justice, un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre des Finances, un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre des Affaires économiques, un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre de l'Intérieur, un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre de la Santé publique et, enfin, depuis la modification issue de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions. Le même paragraphe 2 prévoit encore que les représentants et leurs suppléants sont nommés par le Roi sur proposition des ministres concernés. La durée des mandats des membres de la commission des jeux de hasard est de six ans, renouvelable une seule fois pour une période de six ans (article 10, § 4, de la loi du 7 mai 1999).

Le 25 janvier 2013, est publié au *Moniteur belge* un arrêté royal du 16 janvier 2013 « relatif à la composition de la Commission des jeux de hasard, ainsi qu'aux jetons de présence dont leurs membres et suppléants bénéficient ».

Il fait l'objet de plusieurs modifications par la suite, dont celles résultant d'un arrêté royal du 30 mai 2021 « modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2013 relatif à la composition de la Commission des jeux de hasard, ainsi qu'aux jetons de présence dont leurs membres et suppléants bénéficient », publié au *Moniteur belge* le 2 juin 2021.

Ses articles 1^{er} et 2 se présentent comme suit :

- « Article 1^{er}. A l'article 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 janvier 2013 relatif à la composition de la Commission des jeux de hasard, ainsi qu'aux jetons de présence dont leurs membres et suppléants bénéficient, les points 1° à 6° sont remplacés comme suit :
- “1° comme représentants du Ministre de la Justice :
 - a) **A. P.**, membre francophone ;
 - b) **E. D.**, membre néerlandophone.
 - 2° comme représentants du Ministre des Finances :
 - a) **N. P.**, membre francophone ;
 - b) **F. M.**, membre néerlandophone.
 - 3° comme représentants du Ministre de l'Economie :
 - a) **N. K.**, membre francophone ;
 - b) **F. M.**, membre néerlandophone.
 - 4° comme représentants du Ministre de l'Intérieur :
 - a) **A. H.**, membre francophone ;
 - b) **K. D.**, membre néerlandophone.
 - 5° comme représentants de la Ministre de la Santé publique :
 - a) **C. T.**, membre francophone ;
 - b) **J. B.**, membre néerlandophone.
 - 6° comme représentants de la Ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions :
 - a) **M. L.**, membre francophone ;
 - b) **S. A.**, membre néerlandophone”.
- « Art. 2. A l'article 2 du même arrêté les points 1° à 6° sont remplacés comme suit :
- “1° comme représentants du Ministre de la Justice :
 - a) **A. E.**, membre francophone ;
 - b) **P. L.**, membre néerlandophone.
 - 2° comme représentants du Ministre des Finances :
 - a) **F. L.**, membre francophone ;
 - b) **A. D.**, membre néerlandophone.
 - 3° comme représentants du Ministre de l'Economie :
 - a) **S. M.**, membre francophone ;
 - b) **T. V.**, membre néerlandophone.
 - 4° comme représentants du Ministre de l'Intérieur :
 - a) **J. V.**, membre francophone ;
 - b) **N. D.**, membre néerlandophone.
 - 5° comme représentants de la Ministre de la Santé publique :
 - a) **S. E.**, membre francophone ;
 - b) **J. D.**, membre néerlandophone.
 - 6° comme représentants de la Ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions :
 - a) **S. M.**, membre francophone ;
 - b) **H. V.**, membre néerlandophone”.

Cet arrêté royal, qui constitue l'acte attaqué, mentionne dans son préambule qu'il est adopté sur la proposition du Ministre de l'Economie, du Ministre des Finances, du Ministre de la Santé publique, du Ministre de la Justice, de la Ministre de l'Intérieur, et du Secrétaire d'Etat chargé de la Loterie nationale.

Le 31 août 2023, paraît au *Moniteur belge* un arrêté royal du 5 juillet 2023 portant démission et nomination de plusieurs membres de la commission des jeux de hasard, dont l'article 5 dispose :

« A l'article 1^{er}, 5°, b), de l'arrêté royal du 16 janvier 2013 relatif à la composition de la Commission des jeux de hasard, ainsi qu'aux jetons de présence dont leurs membres et suppléants bénéficient, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 30 mai 2021, les mots “**J. B.**” sont remplacés par les mots “**J. B.**” ».

Les parties confirment à l'audience que cette modification vise exclusivement à corriger l'erreur purement matérielle commise initialement dans la manière d'orthographier le nom de cette personne.

IV. Mise hors de cause de la sixième partie adverse

Par un arrêté royal du 28 juin 2022, publié au *Moniteur belge* le 1^{er} juillet 2022, la compétence relative à la Loterie Nationale, précédemment dévolue au Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, a été attribuée au Ministre des Finances.

Or, c'est exclusivement en lien avec cette compétence relative à la Loterie Nationale que le Secrétaire d'État avait été désigné comme partie adverse.

Il y a donc lieu de le mettre hors de cause.

V. Recevabilité et étendue de l'éventuelle annulation

V.1. Thèses des parties

Dans sa requête en annulation, la partie requérante expose qu'en tant qu'exploitante d'agences de paris sportifs, elle est soumise aux décisions et au contrôle de la partie adverse et qu'elle dispose donc assurément d'un intérêt à « contester la nomination de certains membres de la Commission des jeux de hasard ».

Dans leur mémoire en réponse, les quatrième et cinquième parties adverses observent que la partie requérante « postule l'annulation de l'arrêté royal du 30 mai 2021 dans son entier » alors que, selon elles, « force est de constater à la lecture de son premier moyen qu'elle ne postule en fait [l'annulation de] cet arrêté que dans la mesure où la Commission des jeux de hasard est composée de deux

représentants du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions », ce dont il résulte que son intérêt à l’annulation de l’arrêté attaqué « ne vaut qu’en tant qu’il concerne la nomination comme représentants du Secrétaire d’Etat qui a la Loterie Nationale dans ses attributions [...] ». A leur estime, « [u]n raisonnement similaire doit être tenu en ce que le second moyen critique la nomination de Madame **J. B.** en tant que représentante néerlandophone de la ministre de la Santé Publique » et, par conséquent, « il y a lieu de conclure, à la recevabilité du recours, uniquement en tant que l’arrêté royal querellé nomme Madame **[M. L.]**, Monsieur **[S. A.]**, Madame **J. B.**, Madame **S. [M.]** et Monsieur **H. V.** ». Dans leur dernier mémoire, elles répètent que le recours doit être déclaré partiellement irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que l’acte attaqué constitue un ensemble indissociable, de sorte que l’ensemble de l’arrêté royal du 30 mai 2021 doit être annulé. Elle explique que « [l]es nominations de représentants de ministres font partie d’un équilibre politique, dont la suppression partielle revient à rompre ledit équilibre » et cite de la jurisprudence du Conseil d’État refusant d’annuler partiellement un règlement formant un tout indivisible. Elle se réfère, « pour le surplus », à la sagesse du Conseil d’État.

Dans son dernier mémoire, la deuxième partie adverse, à savoir le ministre des Finances, chargé de la Loterie nationale, ne partage pas le point de vue selon lequel le recours ne concernerait que certaines nominations. Selon elle, l’argumentation avancée par la requérante se focalise en réalité « sur le lien entre la Loterie Nationale et l’Etat belge » car aucun argument ne serait avancé « qui distingue concrètement l’intérêt du ministre chargé de la Loterie Nationale et les autres membres du gouvernement ou l’Etat belge en général ». Par conséquent, « [s]i l’acte attaqué était annulé sur [la] base du premier moyen, cela affecterait toutes les nominations et non seulement celles proposées par le ministre ou le secrétaire d’Etat ayant la Loterie Nationale dans ses attributions ».

V.2. Appréciation

La partie requérante sollicite l’annulation de l’arrêté royal attaqué dans son intégralité.

Cet acte consiste en un acte collectif composé d’autant d’actes administratifs individuels qu’il porte de nominations. De tels actes individuels sont par essence dissociables, et la partie requérante n’a en apparence d’intérêt à l’annulation que des seules nominations visées au travers de ses moyens.

Il y a toutefois lieu de traiter la question de l'intérêt à agir de la partie requérante et, corrélativement, celle de savoir si le Conseil d'État pourrait n'annuler que partiellement l'acte dont l'annulation est demandée, en tenant compte de la portée des griefs formulés à l'égard des nominations en cause.

Par son deuxième moyen, la partie requérante critique le choix d'une représentante du ministre ayant la Santé publique dans ses attributions au motif que cette personne aurait exercé des fonctions qui auraient dû faire obstacle à sa nomination, conformément à l'article 11, alinéa 1^{er}, 5., de la loi du 7 mai 1999 ou au principe d'impartialité. Si ce moyen était reconnu fondé, le Conseil d'État pourrait n'annuler que cet acte individuel, à charge pour la partie adverse de remédier aux conséquences d'une annulation sur la composition de la commission des jeux de hasard, en procédant à la réfection de l'acte individuel de désignation qui aura été censuré, dans le respect des motifs soutenant le dispositif de l'arrêt d'annulation.

Par son premier moyen, la partie requérante ne vise pas les individus qui ont été nommés en tant que tels, mais leur reproche d'être des représentants du ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions. Or, ceci n'est qu'une conséquence directe de l'article 10, § 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, que l'acte attaqué respecte, et à propos duquel la partie requérante demande d'ailleurs dès sa requête en annulation que la Cour constitutionnelle soit interrogée. L'étendue d'une éventuelle annulation par le Conseil d'État sur la base de ce moyen est dès lors dépendante de l'éventuelle saisine préjudicielle de la Cour constitutionnelle et, ensuite, de la portée du constat d'inconstitutionnalité que celle-ci serait amenée à poser.

La question de l'étendue de l'annulation est donc liée à l'examen des moyens.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 102 et 106, § 1^{er}, combinés, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, du défaut de fondement légal et de l'excès

de pouvoir, en ce que « la Commission des jeux de hasard est notamment composée de deux représentants du Ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions ».

Dans une première branche, elle expose que « cette représentation du Ministre en charge de la Loterie Nationale aboutit à une différence de traitement non justifiée et en tout état de cause disproportionné[e] entre les exploitants des agences de paris fixes, qui ne bénéficient d’aucune représentation particulière au sein de la Commission des jeux de hasard, au contraire de la Loterie nationale exerçant pourtant des activités concurrentes, et ce sans justification raisonnable ».

Dans une seconde branche, elle soutient que « cette représentation, fût-elle indirecte, des intérêts de la Loterie nationale est susceptible de créer une situation dans laquelle la Loterie nationale est conduite à commettre des abus de position dominante ».

La partie requérante développe la première branche de ce premier moyen en dénonçant le caractère discriminatoire de la différence de traitement créée par le législateur entre la Loterie Nationale, d’une part, et les opérateurs privés qui exploitent des activités de jeux et paris, d’autre part. En effet, estime-t-elle, alors que tous exercent des activités soumises à la loi du 7 mai 1999, « seule la Loterie nationale bénéficie de la sorte d’une forme de représentation (par des membres du cabinet ministériel en charge de la politique de la Loterie nationale) au sein de la Commission, alors même qu’elle doit respecter [les] mêmes conditions d’exploitation et est soumise de la même manière [que les opérateurs privés] aux décisions de la Commission des jeux de hasard ». Selon elle, « les compétences de la Commission, notamment en ce qu’elle octroie des licences et sanctionne les titulaires de licences, entraînent que la Loterie [nationale] peut, par cette représentation politique, bénéficier – fût-ce indirectement – d’un avantage concurrentiel ». Elle cite ensuite différents exemples de cas dans lesquels la partie adverse peut agir au bénéfice de la Loterie Nationale, dont elle rappelle qu’elle exerce exactement les mêmes activités de paris sportifs qu’elle par son site « scoooore.be ». Elle considère que ce risque n’est pas purement hypothétique, « dès lors que la Loterie nationale a, d’ores et déjà, été condamnée par l’autorité belge de la concurrence en raison de l’utilisation, lors du lancement du produit Scoooore, des coordonnées de contact de toutes les librairies du pays (coordonnées dont elle disposait en raison du fait que ces libraires commercialisent les autres produits de la Loterie nationale) ». Elle se réfère à un communiqué de presse de l’Autorité belge de la concurrence à ce sujet. Elle évoque également un arrêt du Conseil d’État n° 243.924 du 12 mars 2019 qui a, à sa demande, annulé une « note informative » de la commission des jeux de hasard et

explique que « [d]ans cette note, la Commission des jeux de hasard privilégiait manifestement la Loterie nationale [...] ».

La partie requérante invoque l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 33/2004 du 10 mars 2004, aux termes duquel celle-ci a jugé qu'en tant que la Loterie nationale organise des jeux de hasard, elle est suffisamment comparable aux établissements du secteur privé qui organisent de tels jeux, qu'en tant qu'elle crée des établissements qui organisent des jeux de hasard, ces établissements sont suffisamment comparables aux établissements du secteur privé qui organisent de tels jeux, et que les jeux de hasard organisés par la Loterie nationale « sont évidemment comparables à ceux auxquels s'applique la loi sur les jeux de hasard ». Elle en déduit que la Loterie nationale est suffisamment comparable aux établissements du secteur privé qui organisent des jeux de hasard, lorsqu'elle organise de tels jeux de hasard sur la base de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale. « Or », rappelle-t-elle, « la Loterie nationale exerce [depuis 2013] intensivement une activité de paris sportifs par le biais du site www.scoooore.be ».

La partie requérante se réfère également aux considérants B.18.1 et B.18.2 de l'arrêt n° 33/2004, précité. La Cour constitutionnelle y a selon elle indiqué que l'objectif poursuivi par le législateur en prévoyant la présence de deux représentants « politiques » de la Loterie Nationale réside dans le fait d'assurer une parfaite collaboration entre les institutions et les ministres respectifs et que cette présence était pertinente au regard de cet objectif, notamment eu égard au fait qu'en ce qui concerne le contrôle des jeux de hasard organisés par la Loterie Nationale, la commission des jeux de hasard ne doit pas contrôler les licences, puisque la licence de la Loterie Nationale résulte de la loi. La partie requérante relève que la Cour constitutionnelle a estimé, par ailleurs, que « le législateur a veillé du reste à ce que les décisions de la commission, qui sont soumises au contrôle du Conseil d'État, soient entourées des garanties nécessaires », et qu'« il n'est pas souhaitable d'étendre la composition de la commission des jeux de hasard à des représentants du secteur privé ». Selon elle, « [c]es justifications ne sont plus actuelles, suite à l'intervention croissante de la Loterie nationale dans l'activité de paris sportifs, qui n'existait tout simplement pas à l'époque de cet arrêt n° 33/2004 ». Elle affirme qu'« [à] l'heure actuelle, la Commission doit, bel et bien, contrôler l'activité de paris sportifs de la Loterie nationale, d'autant plus que la Loterie a pu démontrer, par le passé [...] qu'elle était en mesure d'abuser de sa position dominante pour développer son activité de paris sportifs (alors même que le législateur entendait interdire à la Loterie de développer le jeu et d'inciter au pari) ». La partie requérante précise qu'à supposer

qu'il y ait des garanties suffisantes pour contrôler les décisions de la commission des jeux de hasard, « aucune garantie n'existe par rapport à une absence de réaction de la Commission », à défaut d'obligation dans son chef de prendre une décision dans un sens déterminé, et à défaut pour elle de disposer de toutes les informations en possession de la commission sur les comportements de la Loterie Nationale de sorte qu'elle ignorerait sans doute d'autres pratiques contraires à la libre concurrence. Il est donc impossible de lui garantir que, dans sa composition actuelle, « la Commission pratiquera un traitement équitable et identique à la Loterie nationale comme à l'égard de tous les autres opérateurs de jeux et paris ».

La partie requérante précise qu'elle ne sollicite pas d'étendre la composition de la commission des jeux de hasard à des représentants du secteur privé. Elle déclare qu'elle « comprend et respecte totalement l'exigence de neutralité des membres de la Commission ». Ce qu'elle sollicite, c'est « qu'aucun “représentant politique” de la Loterie nationale ne siège au sein de la Commission, justement pour garantir cette neutralité dans le traitement ». A son estime, « [e]n prévoyant que des représentants politiques d'un opérateur siègent au sein de la Commission des jeux de hasard, alors même que cet opérateur exerce les mêmes activités et est soumis aux mêmes dispositions légales en termes d'activité ou de lutte contre l'addiction au jeu, le législateur crée une différence de traitement injustifiée et disproportionnée ». Elle en déduit qu'il convient de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, dont elle suggère le libellé suivant :

« L'article 10, § 2 de la loi du 7 mai 1999 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec les articles 102 et 106, § 1^{er} du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qu'il prévoit que deux représentants du Ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions siègent au sein de la Commission des jeux de hasard, créant ainsi une différence de traitement entre la Loterie nationale et les autres opérateurs de jeux de hasard pour les secteurs d'activités visés par la loi du 7 mai 1999, dès lors qu'étant soumis aux mêmes règles que les autres opérateurs, la Loterie nationale dispose, elle seule, d'une forme de représentation politique de ses intérêts ? ».

Selon la partie requérante, le fait que la Cour constitutionnelle se soit déjà prononcée, dans le cadre du recours en annulation ayant donné lieu à l'arrêt n° 33/2004, sur la même disposition, ne fait pas obstacle à ce qu'une telle question préjudicielle soit posée. Elle explique que l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle doit être lu en concordance avec son article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale, qui permet à toute juridiction de ne pas accéder à une demande de renvoi préjudiciel lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique. La juridiction saisie d'une demande de question préjudicielle ayant un objet identique à une question de

droit précédemment tranchée par la Cour dans un arrêt de rejet demeure donc libre de réinterroger cette dernière ». Elle considère en outre que le juge *a quo* demeure tenu de poser une question préjudicielle lorsque les moyens et griefs d'inconstitutionnalité soulevés dans le cadre de la seconde procédure ne coïncident pas à l'identique avec ceux mis en exergue dans le cadre du premier recours. Elle affirme qu'en l'espèce, elle a démontré que « le contexte de la question préjudicielle est bien différent, puisque la Loterie nationale est désormais un acteur à part entière dans le secteur des paris sportifs, ce qu'elle n'était pas au moment de ce premier arrêt », que par ailleurs, « les moyens développés sont [différents] de ceux ayant mené à l'arrêt du 10 mars 2004 », qu' « [e]n effet, les requérantes dans cette affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 33/2004 sollicitaient l'inclusion des opérateurs du secteur privé dans la Commission des jeux de hasard, tandis [qu'elle] réclame, au contraire, l'exclusion tant de représentants de la Loterie nationale que des opérateurs privés pour garantir la neutralité et l'impartialité de la Commission des jeux de hasard par rapport aux opérateurs qu'elle contrôle ». « Partant », conclut-elle, « l'article 10, § 2 de la loi du 10 mai 1999 devant être [déclaré] comme [inconstitutionnel] par la Cour constitutionnelle, l'acte attaqué viole également les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés avec les articles 102 et 106, § 1er du TFUE (voy. la seconde branche du moyen) et manque de fondement légal ». Il doit être annulé, « dès lors qu'il nomme, en qualité de membres effectifs représentant du Secrétaire d'Etat en charge de la Loterie nationale, Monsieur **S. A.** et Madame **M. L.** et désigne, en qualité de membres suppléants au même titre, Madame **S. M.** et Monsieur **H. V.** ».

La partie requérante développe la seconde branche du premier moyen en citant la teneur des articles 102 et 106, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, puis de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dont elle déduit que « ces deux dispositions, combinées, sont violées lorsque des droits spéciaux ou exclusifs accordés à une entreprise publique sont susceptibles de créer une situation dans laquelle l'entreprise est conduite à commettre des abus de position dominante » et qu' « [il] n'est pas nécessaire qu'un abus se produise réellement : l'existence d'un risque suffit ». Elle relève que « même si la disposition, de droit dérivé de l'Union européenne, ne s'applique pas au secteur des jeux et paris, la Cour de justice a très récemment condamné le fait que des représentants de concurrents siègent dans un organe, même consultatif, pour l'octroi d'une autorisation d'exploitation commerciale » et renvoie à un arrêt C-325/20 du 15 juillet 2020, dont elle cite un extrait. Selon elle, ceci « confirme que la Cour de justice considère qu'il ne peut y avoir de situation de “juges et parties” pour des concurrents, même si ces derniers ne siègent que dans un organe consultatif ».

Comme la commission des jeux de hasard « est, quant à elle, un organe décisionnel », cela ne ferait « qu'aggraver l'atteinte aux droits de la [partie requérante] et des autres exploitants de jeux et paris ».

La partie requérante estime avoir démontré l'existence d'un risque d'abus. Selon elle, par la représentation politique au sein de la commission des jeux de hasard, l'État belge a confié à la Loterie Nationale des droits spéciaux et exclusifs, puisqu'elle est la seule à bénéficier d'une représentation politique spécifique, par l'intermédiaire de deux représentants du Ministre en charge de la Loterie Nationale et « [c]ette représentation, même indirecte, est susceptible de conduire la Loterie Nationale à commettre des abus. « Ainsi », rappelle la partie requérante, « la Loterie nationale a, en 2021 [...], adopté une politique commerciale allant à l'encontre de la loi du 7 mai 1999 telle qu'interprétée par la Commission suite à la [jurisprudence] “Fremoluc” [du Conseil d'État] » et « [c]ette situation n'a mené à aucune sanction à l'égard de la Loterie nationale ». En outre, « [l]a note interprétative prise par la Commission des jeux de hasard, imposant aux librairies de commercialiser des produits de la Loterie nationale pour être reconnues comme “librairies” au sens de la loi du 7 mai 1999, confirme ce “risque” d'abus de position dominante induit par le souci de certains membres de la Commission de privilégier les intérêts de la Loterie nationale » et « [l]e risque est d'autant plus réel que la Loterie nationale s'est déjà rendue coupable d'abus de position dominante dans le cadre de son activité de paris sportifs Scoooooore [...]. « Il s'ensuit », conclut la partie requérante, « que l'acte attaqué viole les dispositions combinées de l'article 102 et de l'article 106, § 1^{er} du TFUE, en ce qu'il se fonde sur une disposition législative qui crée une situation dans laquelle la Loterie Nationale est susceptible d'abus des droits spéciaux et exclusifs qui lui sont conférés, en l'occurrence être le seul opérateur soumis à la loi du 7 mai 1999 bénéficiant d'une représentation politique au sein de la Commission des jeux de hasard ». Elle ajoute que « [l]'acte attaqué viole également, en lui-même, les articles 102 et 106, § 1^{er} précités et est dépourvu de fondement légal ».

B. Les mémoires en réponse

Dans son mémoire en réponse, la sixième partie adverse, à savoir l'État belge, représenté par son secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration – mémoire en réponse déposé lorsque celui-ci était chargé de la Loterie nationale – a fait valoir ses observations, auxquelles la deuxième partie adverse, à savoir l'État belge, représenté par son ministre des Finances – avant qu'il ne soit chargé de la Loterie nationale – a, dans son mémoire en réponse, déclaré se rallier. Eu égard à la mise hors de cause de

la sixième partie adverse, il y a lieu de considérer que l'argumentation développée dans son mémoire en réponse est désormais assumée par la deuxième partie adverse.

Selon la deuxième partie adverse, le premier moyen repose, en ses deux branches, sur un postulat erroné, dès lors que la partie requérante entend soutenir que la Loterie Nationale aurait des représentants qui siègent en son nom à la commission des jeux de hasard. Elle expose que « [c]eci est inexact, dès lors qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 7 mai 1999, c'est le ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions qui propose des représentants de l'Etat belge pour siéger au sein de la Commission des jeux de hasard » et qu'[i]l ne s'agit donc pas de représentants de la Loterie Nationale ». Elle explique que le ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions est chargé de contrôler le fonctionnement de la Loterie Nationale ; que « le contrôle de l'État belge sur le fonctionnement de la Loterie Nationale se manifeste de diverses manières, notamment par la présence de Commissaires du Gouvernement au sein de la Loterie Nationale, qui veillent au respect de la loi, du statut organique de la Loterie Nationale et du contrat de gestion, la nomination de la plupart des membres du Conseil d'Administration ainsi que l'administrateur délégué par l'Etat, le contrat de gestion entre l'État belge et la Loterie Nationale avec toutes sortes d'obligations, entre autres, concernant le jeu responsable et la canalisation, etc. »

Selon la deuxième partie adverse, « [c]'est précisément en raison de ce contrôle strict par l'État que la Loterie Nationale peut effectivement se voir accorder un monopole d'État sur l'exploitation des jeux de loterie en vertu des dispositions du droit de l'Union européenne » et, se référant à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne prononcé le 3 juin 2010 dans l'affaire C-203/08, *Sporting Exchange* (EU:C:2010:307, §§ 59-60), elle ajoute que « [l]e contrôle par l'Etat belge (et notamment par le ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions) de la Loterie Nationale, est donc un élément fondamental de la politique belge en matière de jeux de hasard ». Elles estiment que la théorie de la partie requérante « selon laquelle les représentants du ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions ne sont en réalité que des marionnettes de la Loterie Nationale est particulièrement farfelue et en totale contradiction avec les fondements juridiques de la politique belge des jeux de hasard. La réalité est claire : la Loterie Nationale est contrôlée par le ministre compétent (ou par le secrétaire d'Etat) - et non l'inverse ». Elle affirme que « [l]a Loterie Nationale ne tire aucun avantage du fait que le Ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions propose pour nomination des représentants qui siègent à la Commission des jeux de hasard » puisqu' « [a]u contraire, cela fait partie du contrôle exercé par le ministre sur la Loterie Nationale ».

Poursuivant « néanmoins [...] l'examen des arguments de la [partie requérante] », la deuxième partie adverse fait valoir, à propos de la première branche du premier moyen, que « [l]'article 10 de la loi du 7 mai 1999 a été modifié par les articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 pour prévoir la présence, au sein de la Commission des jeux de hasard, d'un représentant francophone et d'un représentant néerlandophone du Ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions en telle sorte que le nombre de membres de la Commission des Jeux du hasard a été porté à 13 » et que « [s]aisie d'un recours dirigé notamment contre ces dispositions et contre l'article 39 de la loi du 19 avril 2002, la Cour [c]onstitutionnelle a considéré que la présence de représentants du Ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions au sein de la Commission des Jeux de hasard ne violait pas la [Constitution] ».

Considérant que la question préjudicielle proposée par la partie requérante a donc déjà été tranchée, elle rappelle que le Conseil d'État n'est pas tenu de saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'est en cause une norme qui a déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour et expose pourquoi « [l]'argumentation supplémentaire de la [partie] requérante ne convainc pas ». Ainsi, elle estime qu'il « n'est pas pertinent que la Loterie Nationale propose actuellement des paris sportifs sous la marque "Scoore !" » et relève qu'en toute hypothèse, à supposer que ce point soit problématique, en vertu de l'article 13 de la loi du 7 mai 1999, il est interdit aux membres et aux suppléants de la commission d'être présents lors des délibérations sur des questions qui présentent un intérêt personnel, direct ou indirect pour eux, pour le ou la conjoint(e) ou le ou la cohabitant(e) ou pour un parent ou un allié jusqu'au quatrième degré, quelle qu'en soit la nature. Selon elle, une interprétation combinée des articles 10, § 2, et 13 de la loi du 7 mai 1999 permet de toute façon d'écarter la critique de la partie requérante. Elle rappelle, « dans le même sens », qu'il faut tenir compte du fait que « la Commission des jeux de hasard fonctionne dans un cadre juridique défini, et que toute décision (ou absence de décision) peut toujours être contestée devant [le Conseil d'État] » et affirme que cette commission « ne peut jamais octroyer ou retirer des licences à sa propre discrétion et sans aucune base juridique ». Elle ajoute qu'« il ne faut pas oublier le caractère collégial de la Commission des Jeux de hasard » et qu'« [à] cet égard, il est constant que l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège ». Or, à leur estime, « [a]ucune preuve ou même imputation crédible n'est

fournie par la partie requérante quant à la partialité [alléguée] de la Commission des jeux de hasard ».

Pour la deuxième partie adverse, la circonstance que la Loterie Nationale a été sanctionnée par l'Autorité belge de la concurrence est également sans pertinence car « [i]l s'agissait d'une erreur dans l'utilisation d'une base de données lors du lancement de l'offre de paris sportifs par la Loterie Nationale », ce qui « n'a rien à voir avec l'acte attaqué ou avec la composition de la Commission des jeux de hasard ». S'il est « à noter que la Commission européenne mène à présent une enquête sur une prétendue aide d'État à la suite de décisions de la Commission des jeux d'hasard en faveur de la [partie] requérante » et que « [l]'existence d'une aide d'État est contestée », la deuxième partie adverse se demande si, dans l'hypothèse où la Commission européenne devait adopter un point de vue différent, cela signifierait, selon la partie requérante, que « le fait qu'elle a (ou avait) ses propres représentants au sein de la Commission des jeux de hasard [...] l'y favorisaient ».

Selon la deuxième partie adverse, l'argument de la partie requérante fondé sur la note informative du 22 février 2017 de la commission des jeux de hasard est également sans aucune pertinence. Elle explique qu'il s'agit d'une note informative, dans laquelle la commission de jeux de hasard entendait définir la notion de « librairie », ce qui est d'importance pour la délivrance des licences de classe F2 et précise que « [s]i cette note faisait état de la vente de produits de la Loterie Nationale, cela s'entendait des produits qui s'inscrivent dans les activités de loterie publique de la Loterie Nationale et non pas les produits de paris sportifs ». Elle ajoute que si le Conseil d'État a annulé cette note, ce n'est pas en raison de son contenu, mais en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte et en déduit que c'est à tort que la partie requérante estime que « ceci est un exemple de favoritisme de la Commission des jeux de hasard vis-à-vis de la Loterie Nationale ». Elle fait par ailleurs état d'une autre affaire parallèle concernant cette note informative, ayant donné lieu à un arrêt n° 245.234 du 26 juillet 2019 et relève que la Loterie Nationale n'y est intervenue que pour faire valoir ses arguments quant aux moyens aux termes desquels elle était accusée d'abuser de sa position dominante, ce qui signifie selon elle qu'elle « ne voyait vraisemblablement aucun intérêt à intervenir pour le reste puisque les critères de la composition du réseau de points de vente de jeux de loterie n'ont absolument rien à voir avec les licences F2 », que « [l]e réseau de vente de produits de loterie repose sur des paramètres objectifs qui sont propres à leur commercialisation » et qu'« [i]l n'était donc pas question ici de favoriser la Loterie Nationale dans le cadre de son activité d'exploitation de paris sportifs ».

La deuxième partie adverse conteste encore l'argument de la partie requérante, qui reproche à « la Commission des jeux de hasard d'avoir autorisé la Loterie Nationale, comme une sorte de mesure de faveur exceptionnelle, à accorder un bonus sous la forme d'un "profit boost" ». Elle explique que ce « profit boost » n'est pas considéré comme un cadeau dans le cadre de la réglementation actuelle, mais comme un gain tiré d'un jeu de hasard ou un pari et que tous les titulaires de licences sont traités sur un pied d'égalité à cet égard. Elle estime qu'il est « particulièrement étrange que la [partie] requérante accuse la Commission des jeux de hasard de favoriser la Loterie Nationale, étant donné [qu'elle a] elle-même également utilisé un "profit boost" très récemment sur son site-web *Ladbrokes* ». De la même manière, la deuxième partie adverse explique pourquoi, à son estime, la partie requérante « dénature également le prétendu "bonus" de 10 euros accordé par la Loterie Nationale à ses joueurs existants ». Considérant qu'il est sans intérêt d'entamer ici une discussion sur la façon dont le concept de « bonus » devrait ou non être interprété par la Commission des jeux de hasard, elle estime qu'« [i]l suffit de constater que cela se fait de manière identique pour tous les titulaires de licence dans les mêmes circonstances ». Enfin, elle déclare ne pas comprendre « pourquoi la partie requérante soulève qu'on peut obtenir un ticket de grattage de la Loterie Nationale d'une valeur de 3 euros lorsqu'on s'inscrit au "lottery club" sur le site de la Loterie Nationale » alors que les jeux en question sont des jeux de loterie et non des jeux de hasard au sens de la loi sur les jeux de hasard, avec pour conséquence qu'ils ne sont pas soumis à une interdiction générale de bonus et, de plus, ne relèvent pas de la compétence de la commission des jeux de hasard.

En conclusion concernant la première branche, la deuxième partie adverse considère qu'elle n'est pas fondée, que « rien ne permet de s'écarter de l'arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 de la Cour Constitutionnelle », que « [l]e contexte de la question préjudicielle n'est en rien différent » et qu'il n'y a « dès lors aucune raison de saisir à nouveau la Cour constitutionnelle par le biais d'une question préjudicielle ».

A propos de la seconde branche du premier moyen, la deuxième partie adverse fait valoir que l'argumentation de la partie requérante repose sur un postulat erroné ; que l'acte attaqué n'accorde aucun droit spécial ou exclusif à la Loterie Nationale et n'est en rien susceptible de créer une situation dans laquelle la Loterie Nationale est conduite à commettre des abus de position dominante ; qu'il n'existe aucun risque à cet égard ; qu'il suffit de constater que la Loterie Nationale ne siège pas au sein de la commission des jeux de hasard et que donc elle n'exerce aucun

droit lié qui lui permettrait de commettre un abus de position dominante ; qu'il n'y a pas de situation de « juge et partie », l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 1^{er} juillet 2008 rendu dans l'affaire C-49/07 étant sans pertinence.

Les quatrième et cinquième parties adverses font également valoir des observations dans leur mémoire en réponse.

Elles exposent notamment que le premier moyen repose sur un postulat erroné, dès lors que ce ne sont pas des représentants de la Loterie Nationale qui siègent au sein de la commission des jeux de hasard.

Concernant la première branche du moyen, elles font valoir que lorsque la Cour constitutionnelle a examiné dans son arrêt n° 33/2004 la constitutionnalité des articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002, « elle avait nécessairement à l'esprit le fait qu'une partie des activités de la Loterie Nationale entrerait dans le champ de la loi du 7 mai 1999 » et que, pourtant, « malgré cette considération », répétée dans son arrêt n° 36/2021, elle n'a pas estimé que ces articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 violaient les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles contestent les arguments invoqués par la partie requérante pour « contrer cet arrêt n° 33/2004 et pour que [le Conseil d'État] saisisse la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel ». Selon elles, l'argument selon lequel la Loterie Nationale a développé une offre de paris sportifs n'est pas pertinent car il s'agit là « d'un point qui concerne l'exécution par la Loterie Nationale, de la licence de classe F1 dont elle dispose ». « Or », poursuivent-elles, « ce n'est pas la Loterie nationale qui siège au sein de la Commission des jeux de hasard » et ce qui est mis en cause par la partie requérante, « c'est le fait que des représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions, siège[nt] au sein de la Commission, soit une représentation politique, ce qui n'est pas la même chose », la Loterie Nationale étant une société anonyme de droit public qui ne se confond pas avec l'Etat belge. Elles font également valoir qu'une interprétation combinée des articles 10, § 2, et 13 de la loi du 7 mai 1999 permet d'écarter la critique de la partie requérante.

A l'argument selon lequel la commission des jeux de hasard octroie des licences et sanctionne les titulaires des licences « en telle sorte que la Loterie Nationale peut, par simple opération politique, bénéficier d'un avantage concurrentiel », les quatrième et cinquième parties adverses répondent que « c'est oublier le caractère collégial de la Commission des Jeux de hasard », qu'« il est constant que l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou

plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège » et qu' « il faut bien observer que la [partie] requérante est en défaut de démontrer que des licences de classe F1 lui auraient été refusées à l'intervention indirecte de la Loterie nationale par le biais des représentants du ministre qui à la Loterie nationale dans ses attributions ».

Les quatrième et cinquième parties adverses considèrent que « la circonstance que la Loterie Nationale ait été sanctionnée par l'Autorité belge de la concurrence est [...] sans pertinence, dès lors qu'il s'agit d'une question qui ressortit au Code de droit économique et qui échappe donc au champ d'application de la loi du 7 mai 1999 et à la compétence de la Commission des Jeux de hasard ». Elles rejettent également l'argument fondé sur la note informative du 22 février 2017, à l'instar des deuxième et sixième parties adverses. Elles se réfèrent au mémoire en réponse déposé par la sixième partie adverse, alors chargée de la Loterie nationale, s'agissant du « profit boost », notent en outre « que l'on ne saurait déduire de l'absence d'opposition de la Commission à l'octroi dudit "bonus", un favoritisme en faveur de la Loterie Nationale, dès lors que le débat est plus qu'ouvert sur la qualification juridique de ce "bonus" » et relèvent que la partie requérante procède de la même manière au travers du site internet qu'elle exploite.

Elles concluent également que rien ne permet de s'écarter de l'arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 et qu'il n'y a dès lors aucune raison de saisir à nouveau la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle.

A propos de la seconde branche du premier moyen, les quatrième et cinquième parties adverses font valoir que l'argumentation de la partie requérante est erronée. Elles affirment tout d'abord que la Loterie Nationale ne bénéficie d'aucun droit exclusif en matière de jeux et de paris et renvoient à cet égard aux articles 6 et 7 de la loi du 19 avril 2002, ce constat suffisant selon elles à lui seul pour écarter la critique de la partie requérante. Elles déclarent chercher « en quoi le fait d'assurer la représentation du Ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions au sein de la Commission des Jeux du hasard serait de nature à constituer une violation des articles 102 et 106 du [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] ». Elles estiment que le raisonnement de la partie requérante est vicié, dès lors que « la Loterie nationale ne siège pas au sein de la Commission des jeux de hasard [,] que donc elle n'exerce aucun droit lié qui lui permettrait de commettre un abus de position dominante » et qu'il n'y a pas de situation de « juge et partie ».

C. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient qu'il n'y a en l'espèce pas de dissociation entre la Loterie Nationale et l'État belge. Elle explique que la Loterie Nationale est une entreprise publique dont l'État belge est actionnaire à 78,72 % et comment, en vertu de la loi, celui-ci y est directement impliqué, de façon « amplement majoritaire ». Elle affirme que cette participation majoritaire de l'État au sein de la Loterie Nationale « a, bien évidemment, pour conséquence la corrélation directe entre les bénéfices de la Loterie Nationale et les revenus de l'Etat : plus la Loterie Nationale engrange de bénéfices, plus l'Etat en tire du profit ». Elle évoque à cet égard la rente de monopole perçue pour l'année 2019, ainsi que les dividendes perçus annuellement. Selon elle, « [c]e constat rend toute distinction entre l'Etat et la Loterie Nationale superficielle », leurs intérêts étant, « en réalité, convergents ».

La partie requérante soutient que les règles en matière d'impartialité d'un organe collégial invoquées par les parties adverses n'enlèvent rien à l'aspect problématique de la représentation de la Loterie Nationale au sein de la commission des jeux de hasard. Elle estime qu'« il est curieux de constater la nomination de membres dont la partialité est, dans tous les cas (et ce en vertu des missions de la Commission des jeux de hasard), destinée à être mise en doute dès qu'il est question de décisions relatives aux classes IV, ou, et c'est un point d'autant plus sensible, lorsqu'il est question d'absence de décision de la Commission des jeux de hasard dans des cas où une sanction aurait dû être adoptée ». Elle estime avoir déjà pu observer cette absence de décision de sanctionner dans sa requête en annulation, « reprenant les deux exemples relatifs, d'une part, à la décision de sanction par l'Autorité de concurrence en 2015 [...] et, d'autre part, à l'octroi de cadeaux à l'entrée pour ses paris sportifs [...] ». Elle conteste avoir accordé des « profit boost » à l'instar de ceux proposés par d'autres opérateurs de jeux de hasard de classe IV et répète que des « démarches commerciales, interdites par la réglementation en vigueur, n'ont fait l'objet – en tout cas à [sa] connaissance [...] – d'aucune intervention de la part de la Commission des jeux de hasard ».

La partie requérante estime que les enseignements de l'arrêt prononcé par la Cour de justice de l'Union européenne le 15 juillet 2021, dans l'affaire C-325/20, *BEMH*, sont pertinents pour le cas d'espèce. Elle expose que la question préjudicielle adressée à la Cour consistait à savoir si le point 6 de l'article 14 de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il permet la présence, au sein d'une instance collégiale compétente pour émettre un avis sur une autorisation

d'exploitation commerciale, d'une personnalité qualifiée représentant le tissu économique, dont le rôle se borne à présenter la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique, sans prendre part au vote sur la demande d'autorisation, rappelle la teneur du point 6 de l'article 14 de la directive 2006/123, explique qu'en l'espèce, il s'agissait d'une instance collégiale pouvant remettre un avis avant l'adoption d'une norme et, enfin, que la Cour de justice a notamment répondu à la question préjudicielle que relèvent de l'interdiction prévue à cette disposition tant les concurrents potentiels du demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale que les opérateurs concurrents de ce demandeur ou les représentants de tels concurrents, lesquels, tout en ne prenant pas part directement au vote sur la demande d'autorisation, font partie de l'instance collégiale compétente à cet égard et, à ce titre, prennent part au processus d'adoption de cette autorisation. Selon elle, au regard des enseignements de cet arrêt, « une réflexion analogique peut être menée (et ce même si cette directive ne s'applique pas en matière de jeux et paris), dès lors que, à l'instar des faits ayant donné lieu à la question préjudicielle adressée à la Cour de justice, le rôle confié aux membres d'une instance collégiale, *in casu* les représentants de la Loterie Nationale présents au sein de la Commission des jeux de hasard, est susceptible de constituer une intervention directe ou indirecte de représentants de concurrents actuels », ce qui serait « d'autant plus vrai que la Commission des jeux de hasard n'est pas un simple organe consultatif, mais dispose notamment de compétences de régulation du secteur et de contrôle des opérateurs ».

La partie requérante déclare s'interroger pour le surplus sur l'intérêt de nommer une personne qui serait systématiquement écartée en vertu de l'article 13 de la loi du 7 mai 1999 et observe que « quand bien même la composition actuelle de la Commission des jeux de hasard n'entraînerait aucun problème en termes de partialité en raison du caractère collégial de la Commission des jeux de hasard (*quod non*), cela ne change rien à la situation discriminatoire qu'engendre sa composition ». Elle explique également en quoi, à son estime, la présente situation peut, enfin, être rapprochée de celle qu'a connue l'Autorité de protection des données.

Enfin, la partie requérante expose en quoi le contexte diffère selon elle de celui de 2004, de sorte qu'il convient d'interroger à nouveau la Cour constitutionnelle. Elle explique à cet égard qu'à l'époque de l'arrêt n° 33/2004, « la Loterie Nationale n'était pas encore un acteur majeur sur le marché spécifique des jeux de hasard de classe IV relative à l'organisation et l'engagement de paris » puisque « la quatrième classe précitée des jeux de hasard n'existait pas encore », les licences F1, F1+ et F2 ayant été instaurées par la loi du 10 janvier 2010 portant

modification de la législation relative aux jeux de hasard. Elle ajoute que la Loterie Nationale elle-même indique sur son site internet, au stade de la description de son histoire, que le jeu Scooore! est apparu en 2013. Il en résulte selon elle que la Cour constitutionnelle « n'aurait pu avoir égard, en 2004, au fait que la Loterie Nationale était un concurrent direct des agences de paris en matière d'engagement de paris sportifs ». Dès lors que, par ailleurs, « le juge *a quo* conserve la faculté de réinterroger la Cour constitutionnelle, même si la question préjudicielle a un objet identique à une question de droit précédemment tranchée par la Cour dans un arrêt de rejet », la partie requérante estime qu'il convient de poser la question qu'elle a suggérée.

S'agissant de la seconde branche de son premier moyen, selon la partie requérante, c'est à tort que les parties adverses considèrent que la Loterie Nationale ne bénéficie d'aucun droit exclusif en matière de jeux et paris. Elle estime avoir démontré que « les intérêts de l'Etat et de la Loterie Nationale sont convergents, de sorte que toute différenciation entre ces deux parties demeure superficielle » et que « [l]e représentant du Ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions siégeant au sein de la Commission des jeux de hasard représente donc tant son ministre que la Loterie Nationale elle-même ». A son estime, « [c]et élément suffit, en lui-même, à démontrer l'abus de la position dominante dont bénéficie la Loterie Nationale avec son monopole en matière de jeux de loterie ». Elle décrit ensuite pourquoi, selon elle, « cet abus de position dominante trouve une illustration dans l'absence de réaction de la Commission des jeux de hasard à la récente conclusion du contrat de gestion de la Loterie Nationale, qui présente un caractère manifestement abusif », dont elle analyse de manière critique plusieurs dispositions et dont elle déduit en substance que « la Loterie Nationale utilise son activité monopolistique (les jeux de loterie) pour mettre en avant ses produits de paris dans les librairies ». Or, elle constate que « [c]eci n'a fait l'objet d'aucune remarque de la part de la Commission des jeux de hasard ». Elle explique que ce contrat de gestion, et l'arrêté royal portant approbation du contrat, ont fait l'objet d'un recours en annulation introduit par ses soins et inscrit sous le numéro de rôle G/A 235.017 / XI-23788. Selon elle, il ne fait pas donc pas de doute que la Loterie Nationale est en position dominante, lequel est confirmé par le contenu du contrat de gestion récemment renouvelé, ainsi que par sa représentation au sein de la commission des jeux de hasard et « [c]ette représentation est d'autant plus problématique qu'elle empêche la Commission des jeux de hasard d'exercer sa mission de contrôle de manière correcte ». Elle rappelle que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il n'est pas nécessaire de prouver un réel abus, l'abus de position dominante pouvant déjà être constaté au stade où des droits spéciaux ou

exclusifs accordés à une entreprise publique sont susceptibles de créer une situation dans laquelle l'entreprise est conduite à commettre des abus de position dominante. Il n'est donc pas nécessaire qu'un abus se produise réellement. L'existence d'un risque suffit et celle-ci est à son estime démontrée. En conclusion, selon elle, « il s'ensuit que l'acte attaqué viole les dispositions combinées des articles 102 et 106, § 1^{er}, du TFUE, en ce que la Loterie nationale est le seul opérateur soumis à la loi du 7 mai 1999 à pouvoir disposer de représentants au sein de la Commission des jeux de hasard », de sorte que le premier moyen est fondé, en ses deux branches.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante approuve la position de Monsieur l'Auditeur général adjoint relative à la première branche du premier moyen, lorsqu'il constate une concurrence effective entre la Loterie Nationale et les opérateurs de classe IV et un défaut d'impartialité objective dans la composition de la commission des jeux de hasard. Elle expose toutefois qu'elle ne comprend pas pourquoi, ce constat étant fait, il n'est pas conclu au fondement du moyen. A son estime, cette composition partielle engendre une situation discriminatoire envers les concurrents de la Loterie Nationale, à savoir les opérateurs de classe IV et il n'existe aucune justification motivant la présence de représentants du Ministre chargé de la Loterie Nationale au sein de la commission des jeux de hasard, avec pour conséquence qu'il convient d'exclure tant des représentants de la Loterie Nationale que des opérateurs privés pour garantir la neutralité et l'impartialité de la commission des jeux de hasard par rapport aux opérateurs qu'elle contrôle. Elle rappelle la question préjudicielle qu'elle a proposée pour le cas où le Conseil d'État ne conclurait pas directement au fondement de la première branche du moyen. Elle répète que les circonstances actuelles sont tout autres que celles dans lesquelles l'arrêt n°33/2004 a été rendu puisque :

- « - la licence de classe IV de la Loterie nationale lui permettant d'exploiter des paris ne résulte pas de la loi mais d'une décision de la Commission des jeux de hasard octroyant la licence F 163192 à la filiale de la Loterie Nationale, la SA SCOOORE, en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe IV, au même titre que des opérateurs privés de classe IV.
- les requérantes dans cette affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 33/2004 sollicitaient l'inclusion des opérateurs du secteur privé dans la Commission des jeux de hasard, tandis que la [partie requérante] réclame, au contraire, l'exclusion tant de représentants de la Loterie nationale que des opérateurs privés pour garantir la neutralité et l'impartialité de la Commission des jeux de hasard par rapport aux opérateurs qu'elle contrôle ».

A l'estime de la partie requérante, l'article 9, § 2, de la loi spéciale n'empêche pas le Conseil d'État de poser la question préjudicielle. Elle explique en substance que cette disposition doit être lue en concordance avec l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle, qui permet à toute juridiction de ne pas accéder à une demande de renvoi préjudiciel « lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique ». Il ne s'agit là, rappelle-t-elle, que d'une faculté reconnue aux juridictions, avec pour conséquence que la juridiction saisie d'une demande de question préjudicielle ayant un objet identique à une question de droit précédemment tranchée par la Cour dans un arrêt de rejet demeure libre de réinterroger cette dernière. Elle suggère néanmoins la nouvelle question préjudicielle suivante :

« L'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, lu en ce qu'il prévoit que les arrêts rendus portant rejet des recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lu en combinaison avec le droit à un recours effectif visé à l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il empêche de saisir la Cour constitutionnelle sur une question de droit tranchée par un arrêt d'annulation lorsque le contexte juridique ou factuel a évolué ? ».

S'agissant de la seconde branche du premier moyen, la partie requérante constate que, par l'acte attaqué, la commission des jeux de hasard, à savoir l'autorité régulatrice de ce secteur, compte parmi ses membres les représentants politiques de l'un des plus gros acteurs de jeux et une ancienne lobbyiste pour ce même acteur. Elle relève que Monsieur l'Auditeur général adjoint indique dans son rapport qu'« il peut être difficile de concevoir que les représentants du Ministre chargé de la Loterie nationale prennent une attitude contraire aux intérêts de cette dernière », et en déduit que les intérêts de l'État et de la Loterie Nationale sont convergents. « Par conséquent », estime-t-elle, « la représentation du Ministre chargé de la Loterie nationale au sein de la Commission des jeux de hasard s'identifie à une forme de droit spécial et exclusif reconnu à la Loterie nationale ».

E. Les derniers mémoires des parties adverses

Dans son dernier mémoire, la deuxième partie adverse, à savoir le ministre des Finances, chargé de la Loterie nationale, réfute l'identification faite entre la Loterie Nationale et son autorité de contrôle. Relevant dans l'argumentation de la partie requérante la thèse selon laquelle les intérêts de la Loterie Nationale et de l'État belge convergent, elle estime en substance que la suite de son argumentaire est contradictoire avec ce constat dès lors qu'elle conclut que le problème réside dans la présence de représentants du seul ministre ayant la Loterie Nationale dans ses

attributions. Selon la deuxième partie adverse, premièrement, ce n'est pas parce que l'État belge est directement impliqué dans la Loterie Nationale et en tire des revenus qu'il ne peut pas être dissocié de celle-ci. Deuxièmement, expose-t-elle, « si les intérêts de l'Etat belge et la Loterie Nationale convergent au point que l'Etat belge ne peut plus objectivement agir comme autorité de contrôle de la Loterie Nationale (*quod non*), cela vaudrait pour tout l'Etat belge et donc non seulement pour le Ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions ». Le raisonnement de la partie requérante ne tient donc selon elle pas la route. Elle précise que « [l]a Loterie Nationale apporte d'importantes contributions financières à l'Etat belge et aux associations caritatives (rente de monopole, subsides, etc.) mais [que] ces contributions financières ne vont pas au ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions ». Elle répète que ce ministre « n'a en aucun cas plus d'intérêt qu'un autre ministre à favoriser la Loterie Nationale dans le cadre de son travail au sein de la Commission des jeux de hasard ». Elle souligne de plus que « même si l'État belge reçoit des revenus indirects de la Loterie Nationale, il reste avant tout l'autorité de contrôle, ce qui est différent d'un simple actionnaire par exemple ». Elle fait encore remarquer que l'institution de création et la Loterie Nationale « n'est pas le Ministre compétent, mais l'Etat belge dans son entièreté » et trouve « difficile de suivre l'argument selon lequel il pourrait être jugé problématique qu'un représentant de l'institution de contrôle de la Loterie Nationale en ce qui concerne les produits de loterie prend en charge une position de ... contrôle en ce qui concerne les jeux de hasard (y compris les paris) » alors que, selon elle, « [b]ien au contraire, c'est tout à fait logique ».

Pour la deuxième partie adverse, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 33/2004 « reste entièrement valable ». « Certes », indique-t-elle, « les opérateurs privés ont reçu la possibilité d'exploiter des paris par la loi du 10 janvier 2010, et la Loterie Nationale détenait déjà cette possibilité par la loi du 19 avril 2002 ». Mais elle ajoute que « la Loterie Nationale avait – également – toujours l'opportunité d'offrir des “jeux de hasard” par les articles 3 et 6 de la loi du 19 avril 2002 ». Elle en conclut que « [l]ors de l'arrêt 33/2004 [...], il existait donc déjà un marché concurrentiel “d'opérateurs privés” de jeux de hasard, contrôlé par la Commission des jeux de hasard au sein duquel siégeaient des représentants du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions ». Elle cite les article 3, § 1^{er}, et 6, § 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002, tels qu'en vigueur à ce moment et affirme que la Cour constitutionnelle « était bien consciente que la Loterie Nationale était en mesure d'offrir des jeux de hasard et que cette possibilité découlait directement de la loi du 19 avril 2002 sur la Loterie Nationale ». Selon elle, « [l]e simple fait (élément purement factuel et non juridique) qu'un marché de paris sportifs s'est ajouté à côté

du (ou des) marché(s) de jeux de hasard ne change en rien l'analyse juridique ». La question préjudicielle en cause est donc, à son estime, déjà tranchée, et il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle une deuxième fois. Si toutefois elle était posée, elle devrait être reformulée en tenant compte de ce qui concerne la seconde branche du premier moyen. La deuxième partie adverse considère enfin qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle portant sur l'article 9, § 2, de loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

S'agissant de la seconde branche, la deuxième partie adverse estime qu'est fausse et incompréhensible la conviction de la partie requérante selon laquelle « l'acte attaqué en soi constitue un abus de position dominante de la Loterie Nationale tel que prévu dans le droit de la concurrence ». Elle expose que « [l']abus de position dominante consiste, pour une entreprise présente sur un marché, ou un groupe d'entreprises, à adopter un comportement visant à éliminer, à contraindre ou encore à dissuader tout concurrent d'entrer ou de se maintenir sur ce marché ou un marché connexe, faussant ainsi la concurrence » et que « [d]es pratiques susceptibles de constituer un abus de position dominante sont par exemple le refus de vente, les ventes liées, les conditions de vente discriminatoires ou la rupture des relations commerciales au motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées ». A son estime, la partie requérante ne démontre pas « comment le fait qu'il existe un lien entre l'Etat belge et la Loterie Nationale aboutit à un abus de position dominante de la Loterie Nationale lorsque l'Etat belge contrôle également les marchés des opérateurs privés de jeux de hasard ». Considérant qu'elle « tente de prouver que la Loterie Nationale serait favorisée par la Commission des jeux de hasard en se référant aux bonus, ou à une absence de réaction de la Commission des jeux de hasard à de prétendues infractions », la deuxième partie adverse estime que « [m]ême si ces allégations [étaient] vraies (*quod non*), cela ne constituerait pas un abus de position dominante par la Loterie Nationale ». Elle estime qu'il est sans intérêt d'examiner ces allégations, mais réfute ce qu'elle qualifie d'« exemples de favoritisme [...] vis-à-vis de la Loterie Nationale par la Commission de jeux de hasard [qui] ne peuvent pas convaincre ». Elle indique en particulier, s'agissant de l'abus de position dominante reproché à la Loterie Nationale, qu'en 2015, celle-ci a fait une transaction avec l'Autorité belge de la Concurrence, qu'en effet, « après une très longue investigation, l'autorité de concurrence était d'avis que la Loterie Nationale avait commis une erreur dans l'utilisation d'une base de données lors du lancement d'une offre de paris sportifs par la Loterie Nationale », que cela a été rectifié et que « la Loterie Nationale est depuis très prudente dans la séparation de ses activités de loterie et de paris sportifs ». La deuxième partie adverse conclut qu'un abus de position dominante serait toujours

illégal, qu'il induirait que la Loterie Nationale soit sanctionnée et que « [s]i même la simple erreur d'envoyer un e-mail à une base de données erronée est sanctionnée, on peut être certain qu'une vraie infraction, un véritable abus de position dominante, ne restera pas sans suite ». Elle répète qu'en tout état de cause, l'acte attaqué ne place la Loterie Nationale pas dans une situation dans laquelle elle serait conduite à abuser d'une position dominante. Elle relève que la commission des jeux de hasard a récemment publié un avis sur son site web dans lequel elle argumente que les produits de loterie connus comme « jeux Woohoo » de la Loterie Nationale pourraient en fait être considérés comme des jeux de hasard, ceci sur la base d'une demande d'un opérateur privé. Elle ajoute que « [c]ette observation est très controversée et [que] la Loterie Nationale conteste cette opinion de la Commission des jeux de hasard », mais elle en déduit qu'« il est donc clair que la Loterie Nationale n'est pas du tout favorisée par la Commission des jeux de hasard – bien au contraire ».

Dans leur dernier mémoire, les quatrième et cinquième parties adverses rappellent, en premier lieu, que les membres de la commission des jeux de hasard sont des représentants des Ministres et non des représentants de la Loterie nationale et que la Loterie Nationale est une société anonyme de droit public qui ne se confond pas avec l'État belge. Observant que le raisonnement exposé par la partie requérante dans son dernier mémoire se fonde sur le principe d'impartialité objective, elle expose que « ce principe général, outre qu'il n'est visé ni au moyen, ni dans la question préjudicielle suggérée par la requérante, doit céder le pas devant une disposition de rang législatif », que la critique de partialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la loi et qu'il n'est ni soutenu, ni démontré que le principe général d'impartialité qui s'impose aux autorités administratives serait un principe général de droit à valeur constitutionnelle. A leur estime, la question préjudicielle suggérée par la partie requérante, à supposer qu'elle vise le principe d'impartialité objective, repose donc sur une prémisse erronée et doit donc être écartée. Elles estiment qu'« on en revient donc à la seule question qui est celle de savoir si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés sachant, à cet égard, que Monsieur l'Auditeur général adjoint estime que les articles 102 et 106, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne le sont pas, comme cela ressort des considérations qu'il développe pour rejeter la seconde branche du premier moyen ». A ce propos, elles font valoir que le fait que le contexte législatif ait évolué depuis le prononcé de l'arrêt n° 33/2004 est sans incidence, que l'élargissement de la composition de la commission des jeux de hasard à deux représentants du ministre dont relève la Loterie Nationale exprime, ainsi, sans plus, la volonté du législateur d'adopter une mesure qui est susceptible

d'améliorer la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard, sans que l'on puisse en déduire que le législateur ait voulu accorder un avantage concurrentiel à la Loterie Nationale, ce qui n'est du reste pas démontré. A leur estime, « [c]e seul constat, sans qu'il faille lui attacher une quelconque autorité de chose jugée, - ce que n'a jamais soutenu l'Etat belge -, suffit pour considérer qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle dès lors qu'il vaut tant pour le régime légal en matière de paris existant avant l'arrêt n° 33/2004 que celui existant après cet arrêt ». Elles invoquent la jurisprudence selon laquelle lorsque les dispositions du titre II de la Constitution invoquées dans la question préjudicielle ne sont manifestement pas violées, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle. Elles estiment enfin que la question préjudicielle portant sur l'article 9, § 2, de loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne doit pas être posée « dès lors que le raisonnement de la Cour dans son arrêt n° 33/2004 n'est pas invoqué par l'Etat belge, au titre de l'autorité de chose jugée, mais au titre d'un précédent juridictionnel qui permet d'interpréter l'article 10, § 2, de la loi du 7 mai 1999 pour considérer que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas manifestement violés ».

En ce qui concerne la seconde branche du premier moyen, les quatrième et cinquième parties adverses estiment que les arguments développés dans le dernier mémoire de la partie requérante ne sont pas de nature à renverser la conclusion qu'elle n'est pas fondée.

VI. 2. Appréciation sur les deux branches réunies

Considéré en ses deux branches réunies, le premier moyen consiste, en substance, à faire grief à l'acte attaqué de nommer, en qualité de membres effectifs et suppléants, quatre représentants du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions, ceci en exécution de l'article 10, § 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, tel que modifié par la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale.

La partie requérante considère qu'en ayant imposé que de tels représentants siègent au sein de la commission des jeux de hasard, le législateur aurait créé une différence de traitement entre la Loterie Nationale, d'une part, et les opérateurs privés qui exploitent des activités de jeux et paris soumis à la loi du 7 mai 1999, d'autre part. Cette situation est à son estime discriminatoire compte tenu du fait que la Loterie Nationale exerce des activités soumises à la même loi du 7 mai

1999 et que cette situation traduit un problème d'impartialité objective au détriment des opérateurs privés. Dans la seconde branche de son moyen, elle ajoute que l'acte attaqué viole les articles 102 et 106, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qu'il se fonde sur une disposition législative, à savoir le même article 10, § 2, de la loi du 7 mai 1999, qui créerait une situation dans laquelle la Loterie Nationale est susceptible d'abus des droits spéciaux et exclusifs qui lui ont été conférés, en étant le seul opérateur soumis à cette loi bénéficiant d'une représentation politique au sein de la commission des jeux de hasard.

A travers son recours contre l'acte attaqué, la partie requérante dirige en réalité sa critique contre la disposition légale que cet acte attaqué respecte, en sorte que le Conseil d'État ne pourrait déclarer son moyen fondé et annuler l'acte attaqué que s'il était exact que l'article 10, § 2, de la loi du 7 mai 1999 sur lequel il se fonde viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec les articles 102 et 106, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

C'est la raison pour laquelle la partie requérante demande que soit posée la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article 10, § 2 de la loi du 7 mai 1999 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec les articles 102 et 106, § 1^{er} du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qu'il prévoit que deux représentants du Ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions siègent au sein de la Commission des jeux de hasard, créant ainsi une différence de traitement entre la Loterie nationale et les autres opérateurs de jeux de hasard pour les secteurs d'activités visés par la loi du 7 mai 1999, dès lors qu'étant soumis aux mêmes règles que les autres opérateurs, la Loterie nationale dispose, elle seule, d'une forme de représentation politique de ses intérêts ? ».

A travers la question préjudicielle qu'elle suggère, la partie requérante ne prétend pas que les représentants du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions seraient des représentants directs de la Loterie Nationale. Elle estime cependant en substance qu'il s'agit là d'une « forme de représentation (par des membres du cabinet ministériel en charge de la Loterie nationale) » qui serait susceptible de profiter à la Loterie Nationale alors que cette société anonyme de droit public doit respecter les mêmes conditions d'exploitation et est soumise de la même manière aux décisions de la commission des jeux de hasard.

L'argumentation de la partie requérante et la question préjudicielle qu'elle demande de poser reposent toutefois sur le postulat, non partagé par la Conseil d'État, que les représentants d'un ministre chargé de la tutelle sur une société anonyme de droit public telle que la Loterie Nationale assureraient « une forme de

représentation » de cette société anonyme, alors qu'ils sont, en vertu du texte légal lui-même, des représentants du seul ministre précité, qu'ils ne pourraient avoir été choisis et qu'ils ne pourraient exercer leur mission de représentation qu'à cette seule fin.

Le Conseil d'État ne partageant pas l'interprétation que la partie requérante défend au sujet de la notion de « représentants du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions », la question préjudicielle qu'elle suggère devrait donc, en tout état de cause, être reformulée afin d'en omettre l'interprétation selon laquelle la représentation du ministre précité équivaldrait à une « forme de représentation politique » de la Loterie Nationale elle-même.

La Cour constitutionnelle a par ailleurs déjà été amenée à examiner, au contentieux de l'annulation, si cette représentation du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions au sein de la commission des jeux de hasard violait les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans son arrêt n° 33/2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.33), elle a statué comme suit :

« B.17. Les articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 contiennent des dispositions modifiant l'article 10, §§ 1er et 2, de la loi sur les jeux de hasard. Ces modifications ont pour effet que la composition de la commission des jeux de hasard est élargie à deux représentants du ministre dont relève la Loterie nationale. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 estime que ceci viole le principe constitutionnel d'égalité parce que des représentants du secteur privé ne peuvent pas faire partie de la commission des jeux de hasard.

B.18.1. Il ressort des travaux préparatoires des articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 que ceux-ci devraient « assurer une parfaite collaboration entre les institutions et les ministres respectifs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 40).

B.18.2. Le critère de distinction – la nature de l'instance qui doit être représentée – est pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. En élargissant la composition de la commission des jeux de hasard à deux représentants du ministre dont relève la Loterie nationale, le législateur adopte en effet une mesure qui est susceptible d'améliorer la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard.

La commission des jeux de hasard est une institution qui, à l'égard des établissements de jeux de hasard du secteur privé, est notamment chargée de contrôler le respect de la loi et d'attribuer, de suspendre ou de retirer les licences d'exploitation dans un domaine dans lequel s'exerce une activité basée sur l'exploitation de la faiblesse humaine. Le législateur a du reste veillé à ce que les décisions de la commission, qui sont soumises au contrôle du Conseil d'Etat, entourées des garanties nécessaires. Par conséquent, il n'est pas souhaitable d'étendre la composition de la commission des jeux de hasard à des représentants du secteur privé. En ce qui concerne le contrôle des jeux de hasard organisés par la Loterie nationale, la commission des jeux de hasard ne doit pas contrôler les licences, puisque la licence de la Loterie nationale résulte de la loi.

B.18.4. Le moyen n'est pas fondé. »

En vertu de l'article 26, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, lorsqu'une question relative à la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits », et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution est soulevée devant lui, le Conseil d'État n'est pas tenu de la poser à la Cour constitutionnelle « lorsque [cette dernière] a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique ».

Comme les parties en conviennent, cette disposition permet mais n'impose pas au Conseil d'État de s'abstenir de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle si celle-ci a déjà statué sur un recours ayant un objet identique, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de poser la question préjudicielle suggérée par la partie requérante à propos de l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dans son dernier mémoire, dont l'interprétation suggérée est contraire à l'article 26, § 2, alinéa 2, précité, de la même loi spéciale.

En l'espèce, plusieurs éléments conduisent à considérer qu'il convient de poser la question préjudicielle suggérée par la partie requérante en dépit de l'enseignement de l'arrêt n° 33/2004, précité.

Tout d'abord, la question proposée n'a pas un objet parfaitement identique à celui du moyen d'annulation rejeté dans l'arrêt précité, puisqu'il serait demandé à la Cour constitutionnelle de combiner le cas échéant dans son contrôle les articles 10 et 11 de la Constitution avec les articles 102 et 106, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ensuite, même à admettre que l'objet de la question préjudicielle serait identique à ce que la Cour constitutionnelle a tranché en statuant dans son arrêt n° 33/2004, la partie requérante peut être suivie lorsqu'elle soutient que le contexte a évolué depuis lors, de sorte qu'un nouvel examen par la Cour constitutionnelle s'impose.

Il est en effet permis de se demander s'il est toujours justifié que le législateur ait, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a relevé, adopté « une mesure qui est susceptible d'améliorer la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard ». En effet, d'une part, un tel objectif semble

incompatible avec l'interprétation de la notion de « représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions » retenue dans le présent arrêt, ces derniers n'étant pas des représentants de la Loterie Nationale. D'autre part, en supposant que, même dans l'interprétation retenue par le Conseil d'État, il devrait être considéré que la présence, au sein de la commission des jeux de hasard, de représentants du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions est pertinente parce qu'elle est « susceptible d'améliorer la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard », se pose la question de la légitimité de cet objectif dans la mesure où il a été constaté que, pour ce qui est des jeux de hasard et paris qui sont proposés par la Loterie Nationale, cette dernière est en principe soumise à l'application de la loi du 7 mai 1999 (C.C., arrêt n°33/2004, B.8.2 ; C.C., arrêt n° 36/2001, B.16.1), loi dont la commission des jeux de hasard contrôle le respect.

En outre, les motifs pour lesquels la Cour constitutionnelle a décidé, dans l'arrêt n° 33/2004, qu' « il n'est pas souhaitable d'étendre la composition de la commission des jeux de hasard à des représentants du secteur privé » pourraient être réexaminés, non seulement à la lumière du fait que la partie requérante soutient plutôt qu'il faudrait supprimer toute représentation du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions au sein de la commission des jeux de hasard, et non qu'il faudrait en étendre la composition à des représentants du secteur privé, mais également en tenant compte du fait que, depuis le prononcé de l'arrêt n° 33/2004, a été adoptée la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard qui a instauré les licences permettant l'exploitation de paris par les opérateurs privés. Ce n'est donc que bien après l'arrêt n° 33/2004 qu'a pu voir le jour la question de la concurrence entre les activités de paris organisées par la Loterie Nationale et celle organisée légalement par des opérateurs privés, tels que la partie requérante, et soumis à ce titre au contrôle de la commission des jeux de hasard.

Enfin, comme le fait valoir la partie requérante sans être contredite, c'est la commission des jeux de hasard qui a accordé une licence de classe IV à une filiale de la Loterie Nationale en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe IV, au même titre que des opérateurs privés de classe IV. Il n'est donc pas certain que soit encore valable le constat fait par la Cour constitutionnelle qu'en ce qui concerne le contrôle des jeux de hasard organisés par la Loterie Nationale, « la commission des jeux de hasard ne doit pas contrôler les licences, puisque la licence de la Loterie nationale résulte de la loi ».

Il y a donc lieu de réserver à statuer sur le premier moyen, en ses deux branches réunies, dans l'attente de la réponse de la Cour constitutionnelle à la

question préjudicielle suggérée par la partie requérante mais reformulée d'office de la manière prévue au dispositif du présent arrêt.

VII. Second moyen

VII.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un second moyen, qu'elle divise en deux branches, de la violation 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, spécialement en son article 11, alinéa 1^{er}, 5., et du principe général d'impartialité. Selon elle, « ces dispositions interdisent qu'un membre de la Commission des jeux de hasard ait disposé d'intérêts, directs ou indirects, quelle qu'en soit la nature, dans l'exploitation d'un établissement de jeu de hasard ou une autre activité soumise à licence et visée par la loi du 7 mai 1999 ». Or, dans la première branche de son moyen, elle fait grief à l'acte attaqué d'avoir désigné, parmi ses membres effectifs, une personne qui « a eu des intérêts au sein d'une fédération européenne représentant les loteries publiques européennes, dont la Loterie nationale est membre » et, dans la seconde branche, elle affirme que « cette situation de conflit d'intérêts ne respecte pas le principe d'impartialité et est susceptible d'avoir une influence sur les décisions prises par la Commission des jeux de hasard, notamment vu la présence simultanée de deux représentants "politiques" de la Loterie Nationale ».

Dans les développements qu'elle consacre à la première branche de ce second moyen, la partie requérante cite la teneur de l'article 11, alinéa 1^{er}, 5., de la loi du 7 mai 1999, qui dispose que pour être nommé et rester président, membre de la commission, effectif ou suppléant, il faut « ne pas exercer ou avoir exercé de fonctions dans un établissement de jeux de hasard ou ne pas avoir ou avoir eu un intérêt personnel, direct ou indirect, quelle qu'en soit la nature, pour soi, pour le ou la conjoint(e) ou le ou la cohabitant(e), ou pour un parent ou un allié jusqu'au quatrième degré, dans l'exploitation d'un tel établissement ou dans une autre activité soumise à licence et visée par la présente loi ». Selon elle, cette disposition interdit, dès lors d'avoir eu (précédemment) un intérêt, qu'il soit direct ou indirect, dans l'exploitation d'un établissement de jeu de hasard ou une autre activité soumise à licence et visée par la loi du 7 mai 1999. Elle constate qu'en l'espèce, Madame **J. B.** a été, pendant 11 ans et 4 mois, et jusqu'au mois d'avril 2020, une dirigeante de « The European Lotteries », un groupement d'intérêts représentant, au niveau européen, les loteries

nationales, dont la Loterie Nationale belge. La partie requérante ajoute que cette personne « en a été le délégué général adjoint de 2009 à 2012, puis le délégué général jusqu'en avril 2020 tout en exerçant (sur la foi de son compte LinkedIn) la fonction de secrétaire générale adjointe [...] ». Elle aurait donc, dans ce cadre « représenté les intérêts de la Loterie nationale, qui est un membre “régulier” (*“regular member”*) de “The European Lotteries” ». « Or », précise-t-elle, « la Loterie nationale exploitait, et exploite toujours, des paris sportifs relevant de la classe IV et est soumise, dans le cadre de ces produits, à la loi du 7 mai 1999 ». Elle ajoute que ce membre de la commission des jeux de hasard a eu « (dans le passé, jusqu'en avril 2020) un intérêt personnel, fût-il indirect, dans l'exploitation de ces paris sportifs de la Loterie nationale, puisque son mandat de secrétaire générale adjointe de “The European Lotteries” était rémunéré (entre 50.000 et 100.000 euros par an suivant la déclaration de mandat publiée au *Moniteur belge* du 14 février 2020 [...]) », qu'« [e]lle avait donc (à l'époque) un intérêt personnel, fût-il indirect, que la Loterie nationale belge, membre régulier de son employeur, et exploitant des jeux de hasard (paris sportifs), développe ses activités ». Par conséquent, en désignant cette personne en tant que membre effectif de la commission des jeux de hasard, alors que celle-ci a eu un intérêt indirect dans la Loterie Nationale, l'acte attaqué violerait l'article 11, alinéa 1^{er}, 5. de la loi du 7 mai 1999.

Quant à la seconde branche, après avoir énoncé les règles et la jurisprudence en matière d'impartialité, la partie requérante estime qu'en l'espèce, l'impartialité objective de la commission des jeux de hasard « peut être raisonnablement questionnée, dès lors qu'un de ses membres a représenté, au niveau européen, les intérêts de la Loterie nationale qui, par son produit Scoooooore, exploite exactement les mêmes activités que la [partie] requérante et les autres entreprises du secteur des classes IV ». Selon elle, « [i]l en est d'autant plus ainsi que la Loterie nationale a, pour la commercialisation des produits Scoooooore, des relations commerciales avec les libraires, qui sont également autorisées à exploiter des paris sportifs dans le cadre d'une licence de classe IV » ; « [l']impartialité de la Commission pourrait donc toujours être questionnée lorsqu'elle prendra, notamment, une sanction disciplinaire de suspension ou de retrait de licence à l'égard d'un établissement de paris sportifs. Il en sera de même en cas de refus de licence de classe IV à un établissement fixe ou, *a contrario*, en cas d'octroi d'une licence à une librairie ». Si elle reconnaît que ce membre effectif « ne dispose plus d'intérêt actuel dans l'exploitation des paris sportifs de la Loterie nationale » elle considère cependant qu'il faut interpréter le principe d'impartialité, dans le contexte des jeux de hasard, à la lumière de l'objectif du législateur. « Or », affirme-t-elle, « ce dernier a clairement indiqué, à l'article 11, alinéa 1^{er}, 5. précité qu'un intérêt passé, et non

plus actuel, suffisait à écarter la désignation ou le maintien d'un membre de la Commission des jeux de hasard ». Selon elle, en l'absence d'annulation de la désignation de ce membre, ce défaut d'impartialité objectif risque d'aboutir, dans le cadre des décisions prises par la commission, à un vice d'impartialité subjective et, même s'il s'agit d'un organe collégial, il pourra être soutenu que ce vice est susceptible d'affecter la décision, « dès que deux autres membres sont les représentants “politiques” de la Loterie nationale dans la Commission » puisque « un quart des membres de la Commission (3 sur 12, hors la présidente) présentent une proximité (soit politique, soit d'intérêts passés) avec la Loterie nationale ». La partie requérante explique, à travers des exemples, en quoi ce vice d'impartialité objective s'est selon elle « d'ores et déjà matérialisé par l'absence de réaction de la Commission des jeux de hasard face à la concurrence déloyale réalisée par la Loterie nationale ». Elle conclut qu'en désignant cette personne « en tant que membre effectif de la Commission des jeux de hasard, malgré son implication antérieure auprès de la Fédération européenne représentant les Loteries publiques, dont la Loterie Nationale, et vu la présence simultanée de deux représentants “politiques” de la Loterie Nationale, l'acte attaqué viole le principe général d'impartialité ».

B. Les mémoires en réponse

La deuxième partie adverse, qui assume le mémoire en réponse déposé par la sixième partie adverse, mise hors de cause, répond à la première branche du second moyen que le membre effectif visé par la partie requérante n'a jamais exercé de fonctions dans un établissement de jeux de hasard, qu'elle n'a pas et n'a jamais eu un intérêt personnel, direct ou indirect, dans l'exploitation d'un tel établissement ou dans une autre activité soumise à licence et visée par la loi sur les jeux de hasard. Elle a eu des fonctions dirigeantes au sein d'une association, dont la Loterie Nationale est membre. Or, cette association n'a jamais été exploitante d'un établissement de jeux de hasard ou de paris ou titulaire d'une licence de jeux de hasard ou de paris. Il s'agit d'une association de fait en droit suisse, dont la Loterie Nationale est membre. Selon la deuxième partie adverse, la partie requérante ne démontre pas comment cette personne aurait eu un intérêt, même indirect, dans les activités de la Loterie Nationale. Elle explique que la rémunération de son mandat au sein de cette association n'aurait pas été moindre si la Loterie Nationale n'en avait pas été membre, et n'était en aucun cas liée au succès ou à l'échec de la Loterie Nationale sur le marché belge. Cette personne, ajoute la deuxième partie adverse, « n'avait pas voix au chapitre à la Loterie Nationale et inversement, en tant que simple membre (un parmi plus que 70 membres), la Loterie Nationale ne pouvait exercer aucun contrôle sur les activités de [cette personne] ». La deuxième partie adverse conclut

que l'article 11, alinéa 1^{er}, 5. de la loi du 7 mai 1999 n'est pas d'application et que la première branche du second moyen n'est dès lors pas fondée.

A propos de la seconde branche du second moyen, la deuxième partie adverse rappelle tout d'abord que « personne ne siège au sein de la Commission des jeux de hasard comme représentant de la Loterie Nationale » et que Madame **J. B.** a été désignée en qualité de représentante du ministre de la Santé. Elle expose que le fait que cette dernière ait de l'expérience au sein de l'association des loteries européennes fait d'elle une personne particulièrement apte à représenter la position du ministre fédéral de la Santé au sein de la commission des jeux de hasard, que grâce à son expérience dans *The European Lotteries*, elle a sans doute acquis des connaissances générales sur les jeux d'argent et les paris, et en particulier sur les risques pour la santé qui peuvent y être associés. Il s'agit selon elle d'une valeur ajoutée objective pour le fonctionnement de la commission des jeux de hasard. Elle ajoute que, pour autant que cela ait pu jouer un quelconque rôle, ce qu'elle conteste, il convient de noter que Madame **B.** n'est plus active au sein de *The European Lotteries* et qu'il ne peut donc plus y avoir de soupçon raisonnable d'impartialité subjective. Elle estime qu'il n'y a pas lieu, dans ce contexte, de se référer à l'article 11, alinéa 1^{er}, 5 de la loi sur les jeux de hasard, dont le champ d'application s'étend au passé, puisque celui-ci se rapporte à la première branche du moyen et non à la seconde, laquelle n'est pas fondée.

Dans leur mémoire en réponse, à propos de la première branche du second moyen, les quatrième et cinquième parties adverses font tout d'abord observer que « l'association *The European Lotteries* n'a jamais été exploitante d'un établissement de jeux de hasard ou de paris ou titulaire d'une licence de jeux de hasard ou de paris » ; qu'elle est « une association de fait en droit suisse, dont la Loterie Nationale n'est qu'un des plus de 70 membres » et que cet élément est « important au regard de l'article 11, 5° de la loi du 7 mai 1999 ». Elles ajoutent qu'il est inexact de soutenir que le membre en question a eu des fonctions dirigeantes au sein de l'association *The European Lotteries* après le deuxième semestre de l'année 2016, la page *LinkedIn* produite par la requérante comportant une erreur, et que son rôle de « déléguée générale » a pris fin le 30 juin 2016, dès lors qu'elle en était devenue secrétaire générale adjointe, à la date du 1^{er} juin 2016. Elle renvoie à cet égard au site Cumuleo et conclut que la requérante ne démontre ainsi pas comment ce membre effectif avait un intérêt, même indirect, dans les activités de la Loterie Nationale.

A propos de la seconde branche du second moyen, les quatrième et cinquième parties adverses font tout d'abord valoir que la personne visée par la partie requérante a été désignée en qualité de représentante du ministre de la Santé et qu'en tant que représentante de ce ministre, elle est censée rapporter au sein de la commission des jeux de hasard, la position du ministre fédéral de la Santé « qui n'est pas à confondre [avec] la Loterie nationale ». Elles rappellent ensuite que l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège. Elles ajoutent que comme l'a indiqué la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 33/2004, « B.18.1. (...) Le législateur a du reste veillé à ce que les décisions de la commission, qui sont soumises au contrôle du Conseil d'Etat, soient entourées des garanties nécessaires » et que « de fait », si cette personne a été désignée, en qualité de représentante du ministre de la Santé publique, « c'est à raison de sa connaissance de la matière des jeux de hasard et paris et des risques pour la santé qui peuvent y être associés », ce qui constitue selon elles « une valeur ajoutée objective pour le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard ».

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante se réfère à sa requête en annulation.

Dans son dernier mémoire, elle affirme que l'ASBL *The European Lotteries* constitue le plus grand lobby des loteries publiques européennes, dont la Loterie Nationale belge fait partie, que siéger au sein d'un lobby pour les loteries publiques implique de se centrer sur les intérêts de ces loteries. Comme Madame **J. B.** y a occupé un mandat rémunéré jusqu'en mars 2020, elle ne peut par conséquent pas siéger au sein de l'autorité régulatrice des jeux de hasard, auprès de laquelle elle a auparavant fait du lobby. Ces rôles opposés sont selon elle incompatibles avec le principe d'impartialité, tant subjective qu'objective, qui doit être observé par tous les membres de la commission des jeux de hasard et, par conséquent, la partialité de l'organe collégial que constitue la commission des jeux de hasard peut être mise en doute, *a fortiori* lorsque deux autres membres sont également des représentants politiques d'un acteur influent de jeux de hasard.

VII.2. Appréciation

VII.2.1. Quant à la première branche

A travers la première branche du second moyen, la partie requérante dénonce la violation, par l'acte attaqué, de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999, qui dispose :

- « Art. 11. Pour être nommé et rester président, membre de la commission, effectif ou suppléant, il faut :
[...]
5. ne pas exercer ou avoir exercé de fonctions dans un établissement de jeux de hasard ou ne pas avoir ou avoir eu un intérêt personnel, direct ou indirect, quelle qu'en soit la nature, pour soi, pour le ou la conjoint(e) ou le ou la cohabitant(e), ou pour un parent ou un allié jusqu'au quatrième degré, dans l'exploitation d'un tel établissement ou dans une autre activité soumise à licence et visée par la présente loi; »

L'introduction de cet article 11 a été justifiée par la volonté de « porter une attention particulière au souci d'intégrer dans la loi l'incompatibilité entre les fonctions de membre de la commission, d'une part, et les engagements passés, présents et futurs dans le secteur des jeux, d'autre part » afin de garantir ainsi « [l']indépendance et l'impartialité de la commission » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1997-1998, n° 1-419/4, amendement n° 39 du Gouvernement à la proposition de loi sur le jeu, page 32).

Selon la partie requérante, la désignation le 30 mai 2021, comme représentante du ministre ayant la Santé dans ses attributions appelée à siéger au sein de la commission des jeux de hasard, d'une personne qui a antérieurement, jusqu'en 2020, exercé des fonctions dirigeantes au sein d'une association représentative de loteries publiques au niveau européen et comptant septante membres, serait contraire à la disposition précitée. Si elle ne soutient pas que cette personne aurait de la sorte exercé des fonctions dans un établissement de jeux de hasard, elle affirme en revanche qu'elle a eu, jusqu'à la fin de ses fonctions au sein de cette association, « un intérêt personnel, fût-il indirect, dans l'exploitation de ces paris sportifs de la Loterie nationale, puisque son mandat de secrétaire générale adjointe de “*The European Lotteries*” était rémunéré », qu'« [e]lle avait donc (à l'époque) un intérêt personnel, fût-il indirect, que la Loterie nationale belge, membre régulier de son employeur, et exploitant des jeux de hasard (paris sportifs), développe ses activités ».

L'examen du premier moyen a déjà permis de constater que, pour certaines de ses activités, la Loterie Nationale est soumise à l'application de la loi du 7 mai 1999, et la commission des jeux de hasard a accordé une licence de classe IV à une de ses filiales en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe IV.

Pour que la désignation de la représentante du ministre ayant la Santé publique dans ses attributions soit contraire à l'incompatibilité instaurée par l'article 11, alinéa 1^{er}, 5., précité, encore faut-il vérifier si celle-ci a eu un intérêt personnel, direct ou indirect, dans l'activité pour laquelle la Loterie Nationale a obtenu une licence. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où l'intérêt personnel que dénonce la partie requérante consiste en la rémunération dont aurait bénéficié Madame **J. B.** en qualité de secrétaire générale adjointe d'un groupement européen de loteries publiques, avantage étranger à l'intérêt personnel qu'elle aurait dû avoir dans l'activité de la filiale de la Loterie Nationale ou dans la Loterie Nationale elle-même, lequel n'est pas démontré par la partie requérante, qui ne conteste pas l'affirmation de la deuxième partie adverse selon laquelle cette rémunération n'est en rien tributaire du bon développement des activités des loteries membres. L'intérêt de ce membre de la commission des jeux de hasard au développement des activités de la Loterie Nationale et de sa filiale n'est en ce sens ni direct, ni indirect : il est inexistant.

La première branche du second moyen n'est pas fondée.

VII.2.2. Quant à la seconde branche

A travers la seconde branche de son second moyen, la partie requérante dénonce la même désignation sous l'angle de la violation du principe général d'impartialité. Le fait précis de nature à faire planer un soupçon sur la personne de Madame **J. B.** est le même que celui dénoncé sous la première branche du premier moyen, et la partie requérante soutient en outre que la partialité de l'organe collégial que constitue la commission des jeux de hasard peut être mise en doute en raison de sa présence au sein de la commission des jeux de hasard, *a fortiori* lorsque deux autres membres « sont également des représentants politiques d'un acteur influent de jeux de hasard » puisqu' « un quart des membres de la Commission (3 sur 12, hors la présidente) présentent une proximité (soit politique, soit d'intérêts passés) avec la Loterie nationale ».

Dès lors qu'il a été constaté à l'occasion de l'examen de la première branche que Madame **J. B.** ne peut se voir reprocher aucun intérêt direct ou indirect, passé ou actuel, dans l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard ou dans une autre activité soumise à licence et visée par la loi sur les jeux de hasard, les circonstances invoquées par la partie requérante ne sont pas de nature à faire planer un soupçon de partialité sur sa personne.

La seconde branche du second moyen n'est pas fondée.

Le second moyen est rejeté.

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

Article 1^{er}.

L'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, est mis hors de cause.

Article 2

Les débats sont rouverts.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 10, § 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec les articles 102 et 106, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qu'il prévoit que des représentants du Ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions siègent au sein de la commission des jeux de hasard, créant ainsi une différence de traitement entre la Loterie Nationale et les autres opérateurs de jeux de hasard pour les secteurs d'activités visés par la loi du 7 mai 1999, précitée, dès lors que la Loterie Nationale est soumise aux mêmes règles que ces autres opérateurs? ».

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général sera chargé d'établir un rapport complémentaire après réception de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 octobre 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Yves Houyet