



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 51/2024
du 14 mai 2024
Numéro du rôle : 7890**

En cause : le recours en annulation des articles 2, 3, 4 et 6 de la loi du 5 mai 2022 « concernant la modification de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale », introduit par Astrid Portugaels.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2022 et parvenue au greffe le 16 novembre 2022, Astrid Portugaels, assistée et représentée par Me Pierre Joassart, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 2, 3, 4 et 6 de la loi du 5 mai 2022 « concernant la modification de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale » (publiée au *Moniteur belge* du 13 mai 2022).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la SA « Rocoluc », assistée et représentée par Me François Tulkens et Me Lola Malluquin, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante);

- la SA « Fremoluc », assistée et représentée par Me François Tulkens et Me Lola Malluquin (partie intervenante);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Philippe Vlaemminck et Me Robbe Verbeke, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 20 décembre 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Magali Plovie et Willem Verrijdt, a décidé :

- que l'affaire ne pouvait pas encore être déclarée en état;
- d'inviter la partie requérante à fournir à la Cour, dans un mémoire complémentaire à introduire par pli recommandé à la poste au plus tard dans les 30 jours qui suivraient la réception de ladite ordonnance et à communiquer aux autres parties dans le même délai, les éléments démontrant son intérêt actuel au recours, tels que la licence F2 dont elle serait titulaire ainsi que la preuve qu'elle utilise cette licence dans le cadre de son actuelle activité professionnelle;
- d'inviter le Conseil des ministres et les parties intervenantes à transmettre à la Cour, dans un mémoire complémentaire en réponse à introduire par pli recommandé à la poste au plus tard dans les 30 jours qui suivraient la réception du mémoire complémentaire de la partie requérante et à communiquer aux autres parties dans le même délai, leurs observations complémentaires éventuelles en ce qui concerne l'intérêt au recours de la partie requérante.

La partie requérante a introduit un mémoire complémentaire et le Conseil des ministres a introduit un mémoire complémentaire en réponse.

Par ordonnance du 27 mars 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Magali Plovie et Willem Verrijdt, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante expose qu'elle gère une agence de paris, en tant que commissaire indépendante, et qu'elle est titulaire d'une licence F2. La partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées l'affectent directement et défavorablement, dès lors qu'elles instaurent un régime préférentiel au profit de la Loterie nationale, lequel engendre une distorsion de concurrence à l'égard des agences de paris. Elle reproche également à l'article 6 de la loi du 5 mai 2022 « concernant la modification de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale » (ci-après : la loi du 5 mai 2002) d'instaurer un mécanisme d'exclusion des joueurs qui ne s'applique pas aux jeux de la Loterie nationale dans le monde réel. Elle ajoute que

les dispositions attaquées accordent à la Loterie nationale une position dominante dans la vente de jeux de hasard au sein des librairies. Elle estime que l'intérêt au recours est lié au bien-fondé des moyens.

A.2. Le Conseil des ministres soutient que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt. La circonstance qu'aucun mécanisme d'exclusion n'existe pour la participation aux jeux de loterie dans le monde réel ne permet pas d'établir l'intérêt de la partie requérante. Les différences de traitement entre les paris sportifs et les produits de loterie ne résultent pas de la loi attaquée. Le grief formulé par la partie requérante semble en réalité dirigé contre l'article 62 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 » (ci-après : la loi du 7 mai 1999), tel qu'il a été modifié par la loi du 7 mai 2019. Cette disposition est étrangère aux dispositions attaquées. En outre, si cette disposition devait encourager les joueurs à se tourner vers les librairies, ce serait pour y participer à des paris et non à des produits de loterie. La partie requérante ne démontre pas comment les produits de loterie vendus en librairie pourraient constituer une alternative à la prise de paris dans un établissement de jeux de hasard de classe IV. L'Autorité belge de la concurrence considère, dans le même sens, que le marché des paris sportifs est distinct de celui des loteries. Ces deux produits ne sont pas substituables l'un à l'autre. Par ailleurs, par son arrêt n° 177/2021 du 9 décembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.177), la Cour a déjà jugé que la différence de traitement entre les agences de paris et les librairies n'est pas discriminatoire. Enfin, la loi du 5 mai 2022 affecte la Loterie nationale uniquement en sa qualité d'opérateur de produits de loterie.

A.3. La SA « Rocoluc », première partie intervenante, expose qu'elle exploite un établissement de jeux de hasard de classe II pour lequel elle dispose d'une licence B et qu'elle détient une licence supplémentaire B+ pour exploiter des jeux de hasard de classe II en ligne. La SA « Fremoluc », seconde partie intervenante, expose qu'elle exploite un établissement de jeux de hasard de classe III pour lequel elle dispose d'une licence C. La première partie intervenante indique qu'elle est soumise aux obligations de « contrôle EPIS » et d'accès visées aux articles 55 et 62 de la loi du 7 mai 1999, tels qu'ils ont été modifiés par les dispositions attaquées. La seconde partie intervenante indique qu'elle n'est pas soumise à ces obligations. Les parties intervenantes font valoir que l'annulation partielle de la loi attaquée pourrait avoir une incidence sur d'autres procédures relatives aux mêmes obligations auxquelles elles sont parties et sur leur position concurrentielle à l'égard des autres établissements de jeux de hasard.

A.4. Dans son mémoire complémentaire, la partie requérante indique que sa licence F2 est expirée et qu'elle n'a pas été renouvelée. Elle s'en remet à l'appréciation de la Cour quant à son intérêt à agir.

A.5. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt actuel à l'annulation des dispositions attaquées, dès lors que ces dispositions ne créent pas un régime de faveur au profit de la Loterie nationale, que la partie requérante ne détient plus de licence F2 et qu'elle n'apporte aucune preuve de sa participation aux jeux de loterie de la Loterie nationale.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 2, 3, 4 et 6 de la loi du 5 mai 2022 « concernant la modification de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale » (ci-après : la loi du 5 mai 2022), qui modifient plusieurs dispositions de la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale » (ci-après : la loi du 19 avril 2002).

B.1.2. L'article 2 et l'article 3, 1), de la loi du 5 mai 2022 remplacent respectivement l'article 3, § 1er, alinéa 2, et l'article 6, § 1er, 2°, de la loi du 19 avril 2002 afin de « stipuler explicitement que les formes et règles générales applicables aux jeux de hasard et paris de la Loterie Nationale sont fixées par les dispositions y afférentes de la loi du 7 mai 1999 » (*Doc. parl. Chambre, 2021-2022, DOC 55-2380/001, p. 5*).

L'article 3, 2), de la loi du 5 mai 2022 remplace l'article 6, § 1er, 4°, de la loi du 19 avril 2002 afin de « mener une politique plus cohérente et plus moderne en ce qui concerne l'organisation de tombolas dans le cadre de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries » (*ibid.*). Il ressort des travaux préparatoires qu'il existe deux possibilités pour organiser une loterie en Belgique : soit la loterie relève du monopole de la Loterie nationale, soit elle a été autorisée sur la base de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 « sur les loteries ». Ce dernier cas concerne uniquement les loteries organisées par des personnes morales de droit privé. L'article 3, 2), de la loi du 5 mai 2022 vise à ajouter aux tâches de service public accomplies par la Loterie nationale la gestion administrative des autorisations accordées par le Gouvernement en vertu de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 précitée (*ibid.*, pp. 7-8).

L'article 4 de la loi du 5 mai 2022 remplace l'article 6, § 2, de la loi du 19 avril 2002 afin d'appliquer la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » aux filiales de la Loterie nationale (*ibid.*, pp. 5 et 8-9).

L'article 6 de la loi du 5 mai 2022 insère un article 37/2 dans la loi du 19 avril 2002 afin de prévoir, par analogie avec la législation sur les jeux de hasard, une procédure permettant à un tiers « tel qu'un partenaire ou un membre de la famille ou une personne désignée en justice, notamment dans le cas d'une mise sous administration, d'une maladie mentale, ... » de demander l'exclusion d'un joueur de la plate-forme de participation aux jeux à distance de la Loterie nationale « e-lotto » (*ibid.*, p. 10; voy. aussi p. 5).

Quant à l'intérêt au recours

B.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Cet intérêt doit exister au moment de l'introduction de la requête et subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt.

B.3. À l'appui de son intérêt, la partie requérante fait valoir, dans sa requête, qu'elle exploite un établissement de jeux de hasard de classe IV (agence de paris) pour lequel elle disposerait d'une licence F2.

B.4. Il ressort du mémoire complémentaire introduit par la partie requérante à la suite de l'ordonnance de la Cour du 20 décembre 2023 qu'elle n'est plus titulaire d'une licence F2.

Étant donné que la partie requérante ne dispose plus de la licence lui permettant d'exploiter une agence de paris, elle n'a plus intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, qui concernent les règles applicables aux activités de la Loterie nationale.

B.5. Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 mai 2024.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Pierre Nihoul