



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 153/2025
du 27 novembre 2025
Numéro du rôle : 8348

En cause : la question préjudicielle relative à 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 », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache et Danny Pieters, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 260.940 du 7 octobre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 octobre 2024, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« 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, § 1er, 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 ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Derby », assistée et représentée par Me Pierre Joassart, avocat au barreau de Bruxelles;

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

Par ordonnance du 24 septembre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Michel Pâques et Yasmine Kherbache, 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. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « Derby », société active dans le domaine des jeux et paris, a introduit devant le Conseil d'État un recours en 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 » (ci-après : l'arrêté royal du 30 mai 2021).

Par ce recours, la SA « Derby » conteste la nomination au sein de la Commission des jeux de hasard, en qualité de membres effectifs ou suppléants, de quatre représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions. Elle soutient que cette représentation est susceptible de profiter à la Loterie nationale et suggère de poser une question préjudicielle à la Cour.

Le Conseil d'État relève que l'arrêté royal du 30 mai 2021 exécute sur ce point 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 » (ci-après : la loi du 7 mai 1999), de sorte que l'inconstitutionnalité de l'article 10, § 2, de la loi précitée doit être constatée avant que le Conseil d'État puisse juger que le moyen est fondé et annuler l'acte attaqué.

Le Conseil d'État relève que la Cour, par son arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033), a jugé que cette règle était compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Cependant, la question préjudicielle proposée par la SA « Derby » n'a pas un objet identique à celui du moyen d'annulation rejeté dans l'arrêt n° 33/2004, précité, puisqu'elle inclut les articles 102 et 106, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans l'examen à effectuer et que le contexte a évolué depuis. Le Conseil d'État se demande à cet égard « 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° [36/2021], 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[s] organisée[s] 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 ' ».

Le Conseil d'État pose dès lors à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La SA « Derby » soutient que les articles 102 et 106, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE) sont violés lorsque des droits spéciaux ou exclusifs accordés à une entreprise publique sont susceptibles de créer une situation dans laquelle cette entreprise est amenée à commettre des abus de position dominante. Il n'est pas nécessaire qu'un abus se produise réellement : l'existence d'un risque d'abus suffit. Or, en prévoyant une représentation politique indirecte de la Loterie nationale au sein de la Commission des jeux de hasard, le législateur a conféré à la Loterie nationale des droits spéciaux et exclusifs, puisqu'elle est la seule à bénéficier d'une telle mesure. En outre, il n'est pas admissible qu'au sein d'un organe consultatif, certains membres soient juges et parties (CJUE, 15 juillet 2021, C-325/20, *BEMH et Conseil national des centres commerciaux*, ECLI:EU:C:2021:611, point 32). Cette interdiction vaut *a fortiori* pour un organe décisionnel comme la Commission des jeux de hasard.

A.1.2. La SA « Derby » soutient qu'en prévoyant que deux représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions siègent au sein de la Commission des jeux de hasard, le législateur a créé une différence de traitement entre, d'une part, la Loterie nationale et, d'autre part, les opérateurs privés qui exploitent des activités de jeux et paris soumis à la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (ci-après : la loi du 7 mai 1999).

Selon la SA « Derby », cette situation est discriminatoire, dès lors que la Loterie nationale exerce aussi des activités soumises à la loi du 7 mai 1999, qu'elle doit respecter les mêmes conditions d'exploitation et qu'elle est soumise de la même manière aux décisions de la Commission des jeux de hasard. Or, elle seule bénéficie au sein de cette Commission d'une forme de représentation indirecte ou, à tout le moins, d'appuis politiques.

La SA « Derby » souligne que, par cette représentation, ou en tout cas par cet appui politique de représentants d'un ministre ayant intérêt au développement de la Loterie nationale, cette dernière peut bénéficier d'un avantage concurrentiel – fût-ce indirectement – et commettre des abus de position dominante. En effet, la Commission des jeux de hasard peut privilégier la Loterie nationale, soit en sanctionnant des opérateurs privés, soit en ne sanctionnant pas la Loterie nationale lorsque celle-ci ne respecte pas la jurisprudence de la Commission. Ce risque n'est pas purement hypothétique : la Loterie nationale a été récemment condamnée par l'Autorité belge de la concurrence à une amende de plus d'un million d'euros pour abus de position dominante; le Conseil d'État a par

ailleurs annulé une note informative de la Commission des jeux de hasard sur la notion de « librairie » qui avait pour effet de privilégier la Loterie nationale (CE, 12 mars 2019, n° 243.924).

A.1.3. La SA « Derby » allègue que les justifications retenues dans l'arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033) ne sont plus actuelles, compte tenu de l'intervention croissante de la Loterie nationale dans l'activité des paris sportifs. À présent, la Commission des jeux de hasard doit effectivement contrôler l'activité de paris sportifs de la Loterie nationale. À supposer que des garanties suffisantes existent en ce qui concerne le contrôle des décisions de cette Commission, aucune garantie n'existe par rapport à une absence de réaction de sa part. Ainsi, un opérateur privé ne pourrait pas invoquer l'application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dès lors qu'il n'y a pas, en l'espèce, d'obligation pour la Commission de prendre une décision dans un sens déterminé. En outre, les opérateurs privés ne disposent pas de toutes les informations que celle-ci a en sa possession quant aux comportements de la Loterie nationale, et ils ignorent sans doute l'existence d'autres pratiques contraires à la libre concurrence. Dans sa composition actuelle, la Commission n'est donc pas en mesure de garantir un traitement équitable et identique entre la Loterie nationale et les autres opérateurs de jeux et de paris.

A.1.4. La SA « Derby » précise qu'elle ne sollicite pas que la composition de la Commission des jeux de hasard soit étendue à des représentants du secteur privé. Elle sollicite qu'aucun « représentant politique » de la Loterie nationale ne siège au sein de la Commission, justement pour en garantir la neutralité et l'impartialité.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que les représentants du ministre chargé de la Loterie nationale ne représentent pas celle-ci au sein de la Commission des jeux de hasard. Ces membres sont les représentants du seul ministre concerné, et ils sont proposés par lui et non par la Loterie nationale. Soutenir le contraire ferait planer un doute sur toutes les nominations de représentants de ministres siégeant au sein de cette Commission.

A.2.2. Le Conseil des ministres relève que le ministre qui a la Loterie nationale dans ses attributions est chargé d'en contrôler le fonctionnement et que ce contrôle prend plusieurs formes (présence de commissaires du Gouvernement, contrat de gestion, etc.). Le contrôle de la Loterie nationale par l'État belge est un élément fondamental de la politique belge en matière de jeux de hasard. Il est lié à l'octroi à la Loterie nationale d'un monopole sur l'exploitation des jeux de loterie. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 3 juin 2010, *Sporting Exchange Ltd* (C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307). Par ailleurs, la Loterie nationale ne tire aucun avantage de la règle attaquée.

Le Conseil des ministres souligne que la Loterie nationale constitue l'un des deux piliers de la politique belge en matière de jeux de hasard : elle s'occupe du secteur non lucratif, sous le contrôle du Gouvernement. La canalisation des joueurs vers les jeux sécurisés et à faible risque de la Loterie nationale est l'un des objectifs de la politique belge en cette matière. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'idée d'une meilleure collaboration de la Loterie nationale avec la Commission des jeux de hasard (article 21 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). Si la Loterie nationale offre des jeux de hasard, cette activité relève également du contrôle de la Commission des jeux de hasard, et une collaboration est alors établie entre les deux pour assurer le respect des règles de la loi du 7 mai 1999.

A.2.3. Selon le Conseil des ministres, ce n'est pas parce que l'État belge est directement impliqué qu'il ne peut pas être dissocié de la Loterie nationale. Ensuite, si les intérêts de l'État belge et ceux de la Loterie nationale convergent au point que l'État belge ne puisse plus objectivement agir comme autorité de contrôle de la Loterie nationale (*quod non*), cela vaudrait pour tous les représentants des ministres, et donc pas uniquement pour ceux du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions. Par ailleurs, la Loterie nationale apporte d'importantes contributions financières à l'État belge et aux associations caritatives. Ces contributions ne vont pas au ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions. De plus, même si l'État belge reçoit des revenus indirects de cette dernière, il reste avant tout l'autorité de contrôle, ce qui est différent par exemple d'un simple actionnaire. Enfin, la Loterie nationale a été créée non par le ministre, mais par l'État belge.

En ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts, le Conseil des ministres renvoie à l'article 13 de la loi du 7 mai 1999. Ainsi, une interprétation combinée des articles 10, § 2, et 13 de cette loi permettrait en tout état

de cause d'écarter la critique de constitutionnalité. Enfin, les décisions comme les absences de décision de la Commission des jeux de hasard sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

A.2.4. Le Conseil des ministres soutient que la Cour, par son arrêt n° 33/2004, précité, a déjà tranché la question posée et que l'évolution factuelle ne conduit pas à une autre conclusion. Lorsque cet arrêt a été prononcé, la Loterie nationale se trouvait dans une position de concurrence potentielle sur le marché des jeux de hasard par rapport aux opérateurs de jeux de hasard privés, dès lors qu'elle pouvait déjà exploiter des jeux de hasard sur la base des articles 3 et 6 de la loi du 19 avril 2002. Le simple fait que la Loterie nationale propose maintenant effectivement des paris sportifs, par l'intermédiaire de sa filiale, la SA « Scoore », n'y change rien.

A.2.5. En ce qui concerne l'allégation d'abus de position dominante, le Conseil des ministres renvoie au rapport de l'auditorat du Conseil d'État sur cette question. Il ne peut être déduit de l'application de la disposition en cause un quelconque droit spécial ou exclusif accordé à la Loterie nationale qui serait attribué aux représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions, ni un quelconque abus de cette disposition. Il n'est dès lors pas utile d'examiner la disposition en cause au regard des articles 102 et 106, paragraphe 1, du TFUE. En outre, il n'est pas établi que l'existence d'un lien entre l'État belge et la Loterie nationale aboutisse à un abus de position dominante de cette dernière lorsque l'État belge contrôle les opérateurs privés de jeux de hasard.

Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi la disposition en cause constituerait, en ce qui concerne la nomination des membres de la Commission des jeux de hasard, un abus de position dominante de la Loterie nationale au regard du droit de la concurrence européenne. En outre, il n'est pas établi que la Loterie nationale serait favorisée par la Commission des jeux de hasard, ni qu'elle pourrait l'être. Les exemples allégués de favoritisme de la part de la Commission des jeux de hasard vis-à-vis de la Loterie nationale ne sauraient convaincre.

A.3.1. La SA « Derby » soutient que le ministre chargé de la Loterie nationale n'intervient pas dans le cadre du seul contrôle de tutelle prévu à l'article 18 de la loi du 19 avril 2002. Il est en effet chargé de la politique de la Loterie nationale dans son ensemble, ce que montrent un certain nombre d'arrêtés royaux récents relatifs à la Loterie nationale. En tant que représentant politique, il a par ailleurs un intérêt certain à ce que celle-ci se développe. À titre d'exemple, c'est sur proposition du secrétaire d'État chargé de la Loterie nationale que l'arrêté royal du 13 septembre 2021 « portant approbation du contrat de gestion entre l'Etat belge et la Loterie Nationale, société anonyme de droit public » a été adopté. Or, l'article 8 du contrat de gestion autorise la Loterie nationale à faire de la publicité, alors que cela est désormais en principe interdit pour les opérateurs privés de jeux et de paris.

A.3.2. Selon la SA « Derby », la mesure en cause n'est en toute hypothèse pas pertinente, compte tenu des missions de la Commission des jeux de hasard. Le contrôle de tutelle, exercé à l'intervention de deux commissaires du Gouvernement, a pour objet de veiller au respect de la loi du 19 avril 2002, du statut organique de la Loterie nationale et du contrat de gestion de cette dernière (article 18, § 2, de la loi du 19 avril 2002). Or, la Commission des jeux de hasard est investie de missions tout à fait différentes, qui ne présentent pas de lien avec les dispositions dont le ministre assure le respect dans le cadre de son contrôle de tutelle. Conformément à la loi du 7 mai 1999, la Commission des jeux de hasard encadre en effet le secteur des jeux de hasard. Elle a notamment pour mission d'accorder les licences permettant l'exploitation des jeux de hasard autorisés par la loi du 7 mai 1999, de contrôler le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution, et d'infliger des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la suspension et au retrait de la licence en cas de manquements aux obligations des titulaires de licences (voy. notamment les articles 15/2, 15/3 et 21 de la loi du 7 mai 1999).

Pour le surplus, la SA « Derby » rappelle que la Cour, par son arrêt n° 33/2004, précité, a jugé que la pertinence de la mesure devait s'analyser au regard de l'objectif du législateur visant à « améliorer la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard ». Or, si les représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions représentent l'autorité de contrôle de la Loterie nationale (et non cette dernière elle-même), leur présence au sein de la Commission des jeux de hasard n'est pas pertinente au regard de cet objectif. En tout état de cause, l'objectif poursuivi n'est plus légitime, dans la mesure où, pour ce qui est des jeux de hasard et des paris proposés par la Loterie nationale, cette dernière est en principe soumise à l'application de la loi du 7 mai 1999, loi dont ladite Commission contrôle le respect. Le Conseil des ministres ne peut être suivi lorsqu'il estime que le contexte juridique n'a pas évolué depuis l'arrêt n° 33/2004, précité. En effet, depuis le prononcé de cet arrêt, la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard » 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 celles organisées légalement par des opérateurs privés, telle la SA « Derby », et soumises à ce titre au contrôle de la Commission des jeux de hasard. En outre, c'est la Commission des jeux de hasard qui a accordé une licence de classe IV à une filiale de la Loterie nationale, la SA « Scoore », en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe IV, au même titre que les opérateurs privés de classe IV. La Cour, par son arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036), a d'ailleurs confirmé l'applicabilité de la loi sur les jeux de hasard à la Loterie nationale pour ses activités de paris sportifs.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité 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 » (ci-après : la loi du 7 mai 1999), en ce qu'il prévoit la présence de quatre représentants du ministre qui a la Loterie nationale dans ses attributions, en tant que membres effectifs ou suppléants, au sein de la Commission des jeux de hasard, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 102 et 106, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE).

Il en résulterait « 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 que la Loterie Nationale est soumise aux mêmes règles que ces autres opérateurs ».

B.2. L'article 10, § 2, en cause, de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« 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;

- un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions.

Les représentants et leurs suppléants sont nommés par le Roi sur proposition des ministres concernés.

Le mandat des membres prend fin au moment où il est pourvu à leur remplacement ».

La Commission des jeux de hasard est donc composée, outre son président, magistrat, de douze membres effectifs et de douze membres suppléants. Ces membres sont des représentants du ministre de la Justice, du ministre des Finances, du ministre des Affaires économiques, du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Santé publique et du ministre qui a la Loterie nationale dans ses attributions. Ils sont nommés par le Roi, sur proposition des ministres concernés.

B.3. Comme le souligne le Conseil d'État dans l'arrêt de renvoi, les représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions ne représentent pas la Loterie nationale au sein de la Commission des jeux de hasard. Ces représentants sont nommés par le Roi et ils représentent le seul ministre précité.

Cela étant, compte tenu du lien organique qui existe entre le ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions et la Loterie nationale, il peut être admis qu'une différence de traitement existe entre la Loterie nationale et les autres opérateurs de jeux de hasard. Il appartient à la Cour de vérifier si cette différence de traitement est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison, le cas échéant, avec les articles 102 et 106, paragraphe 1, du TFUE.

B.4.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.4.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. Afin de renforcer la protection du public et le contrôle du secteur des jeux de hasard, le législateur a créé la Commission des jeux de hasard par l'article 9 de la loi du 7 mai 1999.

La Commission des jeux de hasard a une compétence triple. Elle rend des avis sur les initiatives législatives ou réglementaires relatives aux jeux de hasard, elle délivre les licences aux établissements de jeux de hasard et elle contrôle l'application et le respect de la réglementation concernée (articles 20 et 21 de la loi du 7 mai 1999).

B.6. La Loterie nationale est une société anonyme de droit public chargée d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, les loteries publiques et concours dans les formes et selon les modalités générales fixées par le Roi, sur proposition du ministre (article 3, § 1er, alinéa 1er, 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). Elle est également chargée d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, des jeux de hasard et des paris dans les formes et selon les modalités générales fixées par les dispositions y relatives de la loi du 7 mai 1999, y compris ses arrêtés d'exécution, et conformément à son contrat de gestion (article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002).

L'organisation, par la Loterie nationale, de loteries publiques, concours, jeux de hasard et paris est expressément qualifiée par le législateur de tâches de service public et la Loterie nationale dispose d'un monopole en ce qui concerne l'organisation des loteries publiques (article 7 de la loi du 19 avril 2002).

En outre, la Loterie nationale doit veiller « à informer clairement le grand public des chances réelles de gain pour chaque type de produit proposé », « à organiser des campagnes d'information sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu » et « à collaborer avec les autorités compétentes et les diverses associations œuvrant dans le secteur à une politique active et coordonnée de prévention et d'assistance en matière de dépendance au jeu » (article 3, § 3, de la loi du 19 avril 2002).

En ce qui concerne l'organisation, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, de jeux de hasard et de paris, la Loterie nationale est soumise à la loi du 7 mai 1999, y compris ses arrêtés d'exécution, comme le sont les opérateurs privés, ainsi qu'au contrat de gestion conclu avec l'État belge (article 6, § 1er, 2°, de la loi du 19 avril 2002).

B.7. Au sujet des rapports entre la Commission des jeux de hasard et la Loterie nationale et, en particulier, du contrôle limité que la Commission des jeux de hasard peut exercer à l'égard de la Loterie nationale en vertu de l'article 21 de la loi du 19 avril 2002, la Cour a jugé par son arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033) :

« B.13. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 estime que le législateur s'est abstenu sans justification d'imposer au Roi de soumettre au contrôle de la commission des jeux de hasard les établissements de jeux de hasard créés par la Loterie nationale. Le moyen pris par les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 porte sur la circonstance que le pouvoir de contrôle de la commission des jeux de hasard est limité au contrôle du respect des arrêtés d'exécution pris en vertu de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002.

B.14.1. L'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 dispose que la commission des jeux de hasard est chargée du contrôle du respect des arrêtés d'exécution pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi attaquée. Lorsque la commission des jeux de hasard estime qu'une ou plusieurs activités offertes par la Loterie nationale sont des jeux de hasard, mais que l'arrêté royal pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, dit le contraire, la commission des jeux de hasard a, en vertu de l'article 21, § 1er, alinéa 2, la possibilité de faire connaître sa position aux ministres compétents. Sur avis conforme du ministre des Entreprises publiques et du ministre de la Justice, le contrôle de la commission des jeux de hasard est étendu aux jeux concernés. A défaut d'avis conforme, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, soumettre le jeu au contrôle.

B.14.2. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 que le législateur avait l'intention d'institutionnaliser la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard :

‘ Le passé a démontré qu'une collaboration entre les deux organes publics est nécessaire, mais n'est possible que s'il est créé à cet effet un cadre institutionnel équilibré ’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, pp. 34-35).

Le législateur a choisi de limiter le contrôle opéré par la commission des jeux de hasard aux activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans les établissements de jeux de hasard et de n'étendre ce contrôle ni à ces mêmes activités quand la Loterie nationale les organise en dehors de tels établissements ni aux loteries publiques :

‘ L'assimilation les unes aux autres des loteries et des jeux de hasard permettrait aux acteurs privés de se mouvoir librement sur le marché des loteries, avec tous les risques de voir assortir celles-ci d'éléments plus asservissants. ’ (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4, p. 5).

B.14.3. Le critère de distinction – la nature de l'instance organisatrice – est pertinent compte tenu de l'objectif du législateur. Celui-ci a voulu soumettre au contrôle de la commission des jeux de hasard la possibilité pour la Loterie nationale d'organiser des jeux de hasard, en tenant toutefois compte aussi de la nature de la commission des jeux de hasard et de la Loterie nationale. La Loterie nationale n'est pas un opérateur de jeux de hasard au sens de la loi sur les jeux de hasard. La commission des jeux de hasard est chargée du contrôle des opérateurs de jeux de hasard, à savoir des entreprises privées poursuivant un but de lucre et qui exploitent des jeux de hasard. La réglementation signifie, d'une part, que la commission des jeux de hasard ne peut se substituer au législateur ni au Roi et/ou au Conseil des ministres et, d'autre part, que la commission des jeux de hasard peut assurer efficacement son contrôle sur les établissements de jeux de hasard ainsi que sur les activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans des établissements de jeux de hasard, en intervenant, soit de sa propre initiative, soit à l'initiative de la Loterie nationale.

B.14.4. Le moyen n'est pas fondé ».

B.8. Par le même arrêt, en ce qui concerne l'élargissement de la composition de la Commission des jeux de hasard à des représentants du ministre dont relève la Loterie nationale, la Cour a jugé :

« 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, soient 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.[3]. Le moyen n’est pas fondé ».

B.9. Comme il est dit en B.6, le législateur a investi la Loterie nationale de plusieurs missions de service public, dans l’intérêt général. La possibilité pour la Loterie nationale d’organiser des activités de jeux de hasard et de paris, parallèlement aux jeux de hasard et aux paris organisés par les opérateurs privés, s’inscrit, selon le contrat de gestion, dans le cadre d’une politique de canalisation des joueurs vers les jeux sécurisés et à plus faible risque qu’elle-même organise (voy. notamment les articles 2 et 3 du contrat de gestion du 13 septembre 2021 conclu entre l’État belge et la Loterie nationale, approuvé par arrêté royal de cette même date). Ces activités de la Loterie nationale sont, pour le législateur, de nature à lui permettre de contribuer activement à une politique de prévention et d’assistance en matière de dépendance au jeu (voy. l’article 3, § 3, de la loi du 19 avril 2002). D’ailleurs, lorsque la Loterie nationale organise des jeux de hasard ou des paris, elle est soumise non seulement à la loi du 7 mai 1999, mais aussi au contrat de gestion précité (article 3, § 1er, alinéa 2, de la même loi).

Ce rôle particulier de la Loterie nationale, qui se distingue de celui des opérateurs privés de jeux de hasard, justifie l’organisation, par le législateur, d’une collaboration entre la Commission des jeux de hasard et la Loterie nationale, dans le cadre de laquelle ladite

Commission peut exercer un contrôle spécifique qui tient compte de la nature particulière de la Loterie nationale (voy. l'article 21 de la loi du 19 avril 2002).

Un tel objectif de collaboration entre les deux institutions est légitime, et la présence, au sein de la Commission des jeux de hasard, de représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions est de nature à améliorer cette collaboration – quand bien même, comme il est dit en B.3, ces membres ne représentent pas la Loterie nationale.

Pour le reste, le législateur a veillé à ce que les décisions de la Commission des jeux de hasard, qui sont soumises au contrôle du Conseil d'État, soient entourées des garanties nécessaires.

B.10. Compte tenu de ce qui précède, les considérations faites par la Cour dans son arrêt n° 33/2004, précité, restent d'actualité. L'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard », qui a instauré un système de licences pour l'exploitation de paris par les opérateurs privés, tout en maintenant la possibilité pour la Loterie nationale d'organiser des paris, dans l'intérêt général (article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002), et la circonstance que la Commission des jeux de hasard est compétente pour contrôler les licences attribuées à la Loterie nationale ou à une filiale de celle-ci n'ont pas fondamentalement changé la situation décrite plus haut et ne mènent pas à une autre conclusion.

Partant, la différence de traitement mentionnée en B.3 est raisonnablement justifiée.

B.11. La Cour doit encore examiner si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 102 et 106, paragraphe 1, du TFUE.

B.12.1. L'article 102 du TFUE dispose :

« Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à :

- a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables,
- b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,
- c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,
- d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats ».

B.12.2. L'article 106, paragraphe 1, du TFUE dispose :

« Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus ».

B.13. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « une mesure étatique peut être considérée comme attribuant un droit exclusif ou spécial, au sens de l'article 106, paragraphe 1, TFUE, lorsqu'elle confère une protection à un nombre limité d'entreprises et qu'elle est de nature à affecter substantiellement la capacité des autres entreprises à exercer l'activité économique en cause sur le même territoire, dans des conditions substantiellement équivalentes » (CJUE, 27 mars 2019, C-545/17, *Mariusz Pawlak c. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, ECLI:EU:C:2019:260, point 43).

La Cour de justice a également jugé qu'« un État membre enfreint les interdictions édictées à l'article 86, paragraphe 1, CE [aujourd'hui l'article 106, paragraphe 1, du TFUE], lu en combinaison avec l'article 82 CE [aujourd'hui l'article 102 du TFUE], lorsqu'il prend une mesure législative, réglementaire ou administrative qui crée une situation dans laquelle une entreprise publique ou une entreprise à laquelle il a conféré des droits spéciaux ou exclusifs est amenée, par le simple exercice des droits privilégiés qui lui ont été conférés, à exploiter sa position dominante de façon abusive ou lorsque ces droits sont susceptibles de créer une situation dans laquelle cette entreprise est amenée à commettre de tels abus [...]. À cet égard, il n'est pas nécessaire qu'un abus se produise réellement » (CJUE, 17 juillet 2014, C-553/12 P,

Commission européenne c. Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), ECLI:EU:C:2014:2083, point 41).

Les articles 102 et 106 du TFUE s'opposent en outre à ce qu'une réglementation nationale confère à une personne morale qui organise des compétitions dans une matière donnée et qui conclut dans ce cadre des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance, le pouvoir de donner un avis conforme sur les demandes d'autorisation présentées en vue de l'organisation de telles compétitions, sans que ce pouvoir soit assorti de limites, d'obligations et d'un contrôle (CJCE, grande chambre, 1er juillet 2008, C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) c. Elliniko Dimosio*, ECLI:EU:C:2008:376, point 53).

B.14. L'arrêt de renvoi ne précise pas en quoi la disposition en cause conférerait à la Loterie nationale un droit spécial ou exclusif au sens de l'article 106, paragraphe 1, du TFUE, ni en quoi la différence de traitement pourrait aboutir à un abus de position dominante de la part de la Loterie nationale sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci. La Loterie nationale ne dispose pas d'un droit spécial ou exclusif en matière de jeux de hasard et de paris.

B.15. L'article 10, § 2, de la loi du 7 mai 1999 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 102 et 106, paragraphe 1, du TFUE.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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 » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 102 et 106, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 novembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul