CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 231.158 du 7 mai 2015

A. 212.692/XI-20.214

En cause : **1. la s.a. SAGEVAS**,
2. la s.a. STANLEYBET BELGIUM,
3. la s.p.r.l. WORLD FOOTBALL ASSOCIATION,
4. l'a.s.b.l. THE BELGIAN BETTING ASSOCIATION,
ayant élu domicile chez
Mes S. CHAMPAGNE & K. STAS, avocats,
rue de la Régence 4
1000 Bruxelles,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Finances,
2. l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
3. l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
4. l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Economie, des
Consommateurs et de la Mer du Nord,
ayant élu domicile chez
Me D. VAN HEUVEN, avocat,
Cogels Osylei 61
2600 Antwerpen,

Partie intervenante :

la s.a. de droit public LA LOTERIE NATIONALE,
ayant élu domicile chez
Mes Ph. VLAEMMINCK & L. FALCO, avocats,
avenue du Port 86c
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 5 juin 2014, les sociétés Sagevas, Stanleybet Belgium, World Football Association ainsi que l'association sans but lucratif The Belgian Betting Association ont demandé l'annulation de l'arrêté royal du 2 avril 2014 relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Par une requête introduite le 21 août 2014, la s.a. de droit public La Loterie Nationale a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure. Cette demande a été accueillie par une ordonnance du 23 septembre 2014.

Par un courrier daté du 6 mars 2015, les requérantes ont demandé la jonction des affaires enrôlées sous le n° 212.692/XI-20.214 (qui concerne le présent recours) et sous les n° 207.605/VII-38.719 (qui concerne un recours introduit le 7 janvier 2013 par les mêmes requérantes contre la décision du 7 novembre 2012 de la Commission des jeux de hasard attribuant à la Loterie Nationale une licence de classe F1 pour l'organisation de paris sportifs) et n° 212.672/VII-39.136 (qui concerne un recours introduit le par les mêmes requérantes contre la décision du 2 avril 2014 de la Commission des jeux de hasard octroyant à la Loterie Nationale une licence pour l'organisation de paris sur internet). Cette demande soulignait le fait que la première affaire a été attribuée à une chambre française, parce que la requête a été introduite en français, tandis que les deux autres affaires ont été attribuées à une chambre néerlandophone, parce que l'acte attaqué est rédigé en néerlandais, et indiquait qu' « il paraît opportun d'attribuer les affaires jointes à une chambre bilingue ».
Le Président du Conseil d'Etat a rejeté cette demande, en estimant que les dossiers n'étaient pas à ce point connexes qu'il y aurait lieu de les joindre en application de l'article 60 du Règlement général de procédure devant la section du contentieux administratif.

Le dossier administratif a été déposé par la partie adverse.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été échangés.

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

Ce rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes, adverse et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 26 mars 2015, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^{e} chambre du 23 avril mars 2015 à 10 heures.

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

Mes S. CHAMPAGNE et K. STAS, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, Me D. VAN HEUVEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Mes Ph. VLAEMMINCK et L. FALCO, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont présenté leurs observations.

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

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

III. EXPOSE DES FAITS DE LA CAUSE

1. La loi du 10 janvier 2010 a modifié celle du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs afin d'imposer aux organisateurs de paris de disposer d'une licence de classe F1 et a chargé le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le nombre maximum d'organisateurs de paris.

Le Roi a adopté le 22 décembre 2010 un arrêté royal limitant à 34 le nombre total de licences de classe F1 octroyées pour l'organisation de paris sportifs, ce *numerus clausus* valait pour une période de 9 ans, débutant le 1er janvier 2011 et se terminant le 1er janvier 2020.

Le 20 juillet 2012 est cependant adopté un premier arrêté royal relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale. Cet arrêté, qui se donnait pour fondement légal les articles 43/3, § 2, et 43/7, 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, ainsi que les articles 3, § 1er, alinéa 2, et 6, § 1er, 2°, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, ajoutait à l'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif au nombre maximum d'organisateurs de paris et à la procédure pour le traitement des demandes de licences lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement, un alinéa ainsi rédigé :

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

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

2. Un recours (A. 206.588/XI-19.262) ayant été introduit le 5 octobre 2012 devant le Conseil d'Etat par les mêmes sociétés et association que celles qui ont introduit le présent recours, l'arrêt n° 226.797 du 18 mars 2014 a annulé l'arrêté royal précité du 20 juillet 2012.

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

Après avoir relevé que le motif déterminant de l'arrêté attaqué résidait dans des considérations relatives à « la continuité du service public » et au « droit d'exploitation de la Loterie Nationale, qui est investie d'une tâche de service public », l'arrêt du Conseil d'Etat souligne que lorsque l'arrêté litigieux a été adopté le 20 juillet 2012, les modalités de service public précitées n'avaient toujours pas été définies, tandis que l'arrêté attaqué ne les prévoit pas non plus. En effet, bien que cet arrêté indique expressément « viser l'exécution » des articles 3, § 1er, 2e alinéa, et 6, § 1er, 2°, de la loi du 19 avril 2002 sur la Loterie Nationale, qui prévoient que la Loterie Nationale est chargée d'organiser des paris « dans les formes et selon les modalités générales fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres », cet arrêté reste en défaut de fixer de telles modalités.

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

3. Par ailleurs, le 27 septembre 2012, la Loterie Nationale a introduit un dossier de candidature auprès de la Commission des jeux de hasard, en vue de l'obtention de la licence qui lui était réservée par l'arrêté royal, depuis annulé, du 20 juillet 2012.

Cette licence de classe F1 (dite « spéciale », car accordée au-delà du quota de 34 licences fixé à l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 précité) lui a été octroyée par la Commission le 7 novembre 2012. Cette décision a été attaquée devant le Conseil d'Etat, dans le recours précité enrôlé sous le n° 207.605/VII-38.719, et est actuellement pendant devant la VIIe chambre.

En outre, la Loterie Nationale s'est vu attribuer par la Commission des jeux de hasard :
- une licence de classe F1 (dite « ordinaire », car dans le quota précité de 34 licences), le 5 juin 2013;
- une licence de classe F1+ relative aux paris on-line, le 3 juillet 2013;
- et une 34e licence F1+ « accessoire » (pour les paris online), le 2 avril 2014. Cette dernière décision de la Commission des jeux de hasard est attaquée devant le Conseil d'Etat, dans le recours précité enrôlé sous le enrôlée sous le n° 212.672/VII-39.136 et actuellement pendant devant la VIIe chambre.

4. Quinze jours après l'arrêt d'annulation du 18 mars 2014, est adopté, le 2 avril 2014, un nouvel arrêté royal relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale.
Cet arrêté, publié au *Moniteur belge* du 17 avril 2014 (édition 2), se donne pour fondement légal les dispositions législatives qui constituaient le fondement légal de l'arrêté royal du 20 juillet 2012 précité, ainsi que les articles 7 et 14, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 précitée.
En son article premier, il ajoute un alinéa rédigé comme suit à l'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif au nombre maximum d'organisateurs de paris et à la procédure pour le traitement des demandes de licences lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement – exactement dans les mêmes termes que dans l'article 1er de l'arrêté royal du 20 juillet 2012 annulé :

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

En son article 2, cet arrêté royal dispose qu'il « produit ses effets à partir du 20 juillet 2012 ».

Cet arrêté est publié au Moniteur belge du 17 avril 2014 (édition 2). Il s'agit de l'acte attaqué dans le présent recours en annulation.

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

L’arrêté royal litigieux, qui a pour objet d'augmenter le quota de licences disponibles pour offrir un service de paris en Belgique, est dès lors susceptible d’avoir un impact direct sur l'activité que les requérantes offrent actuellement en Belgique.

IV. LES MOYENS DE DROIT

1. A l’appui de leur recours en annulation les requérantes soulèvent plusieurs moyens, neuf au total.
Elles invoquent à nouveau la violation de l'obligation de motivation matérielle et du principe général du droit de la proportionnalité ou du raisonnable, en ce que la motivation de l'arrêté royal litigieux, telle qu'exposée dans le rapport au Roi, invoque, comme motif déterminant de la mesure, le souci d'assurer « la continuité du service public », alors que les modalités de service public selon lesquelles la Loterie Nationale doit organiser les paris n'ont pas été définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres sur proposition du ministre de tutelle de la Loterie Nationale et du ministre de la Justice et après avis de la Commission des jeux de hasard.

Elles invoquent aussi la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 mars 2014 (n° 226.797) annulant l'arrêté royal du 20 juillet 2012, et l’atteinte aux principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

Les requérantes critiquent également le fait que l'arrêté royal litigieux rétroagit jusqu'à une date qui est même antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal annulé du 20 juillet 2012, et elles soutiennent que cet arrêté crée une discrimination au profit de la Loterie Nationale en violation du principe général de droit de l'égalité et de la non-discrimination.

Les requérantes prennent encore un moyen de la violation des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), lus seuls ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en faisant valoir que l'arrêté attaqué restreint de manière discriminatoire et disproportionnée la liberté d'établissement d'organisateurs de paris étrangers ainsi que la libre prestation de services dans le marché intérieur.
Un dernier moyen fait grief à l'auteur de l'arrêté royal litigieux de ne pas l'avoir soumis à l'avis préalable de la Commission des jeux de hasard, en violation des dispositions de la loi sur la Loterie Nationale.

2. Plus particulièrement, le septième moyen du recours en annulation est pris de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que l'arrêté royal litigieux, qui est un arrêté réglementaire, n'a pas été soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat.
Les requérantes relèvent que ni le Rapport au Roi, ni le préambule de l'arrêté n'invoquent un cas d'urgence spécialement motivée pour justifier l'absence d'avis de la section de législation.
Elles ajoutent que l'avis n° 51.520/2 donné par le Conseil d'Etat le 4 juillet 2012 ne peut être considéré comme l'avis requis par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dès lors que cet avis a été donné sur un projet qui a donné lieu à l'arrêté royal du 20 juillet 2012 – arrêté qui a été ensuite annulé.

Elles font également valoir que même si l'arrêté royal attaqué et l'arrêté royal du 20 juillet 2012 « insèrent tous les deux un deuxième alinéa identique dans l'article 1er de l'arrêté royal [du 22 décembre 2010 précité], les textes ne sont pas identiques puisque l'arrêté royal litigieux contient un article 2 disposant qu'il produit ses effets avec effet rétroactif au 30 juillet 2012 ».

3. En réponse au septième moyen, la partie adverse fait valoir que la section de législation du Conseil d'Etat, dans un avis du 4 juillet 2012, s'est déjà prononcée positivement sur les dispositions de l'arrêté royal attaqué, à l'occasion de l'arrêté royal du 20 juillet 2012, et elle estime que le contenu de l'arrêté royal du 2 avril 2014 est identique à celui du 20 juillet 2012, en sorte qu'il n'y avait plus lieu de demander un nouvel avis auprès de la section de législation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose également que ce n'est que lorsqu'il a, ultérieurement à l'avis de la section de législation, été apporté au texte en projet des modifications substantielles, indépendantes des observations ou des suggestions de la section de législation, qu'une nouvelle demande d'avis est nécessaire. Elle estime qu'en l'espèce, elle s'est limitée, en adoptant l'arrêté attaqué, à prendre en compte les critiques dont l'arrêté royal du 20 juillet 2012 avait fait l'objet

dans l'arrêt d'annulation du 18 mars 2014, sans y apporter de modifications substantielles. La partie adverse ajoute que « le Conseil d'Etat étant un et indivisible, l'on peut raisonnablement considérer que le fait que les modifications aient été réalisées à la suite d'observations et de critiques faites par la section du contentieux administratif permet également de se dispenser d'un deuxième avis sur ces modifications par la section de législation de votre Conseil ».

4. En rapport avec le septième moyen invoqué par les requérantes, la Loterie Nationale, dans son mémoire en intervention, déclare soutenir pleinement l'argumentation de la partie adverse et reprend largement les mêmes arguments que cette dernière.

L'intervenante insiste par ailleurs, spécialement dans son dernier mémoire, sur le fait que la motivation de l'arrêté royal attaqué a été adaptée et complétée afin de tenir compte des enseignements de l'arrêt d'annulation du 18 mars 2014 et en vue de clarifier comment doivent être interprétés les différents textes applicables à l'offre de paris de la Loterie Nationale. Elle en déduit qu'il ne peut être sérieusement soutenu que l'arrêté contesté devait au préalable être à nouveau soumis à la section de législation.

L'intervenante souligne encore la nécessité qu'il y avait d'agir en urgence afin de rétablir la sécurité juridique et la régularité et la prévisibilité de l'ordre juridique belge, afin d'assurer l'obligation de service public imposée à la Loterie par le législateur lui-même et de protéger les joueurs belges ainsi que les partenaires commerciaux de la Loterie en protégeant et sécurisant les droits acquis en vertu de l'arrêté royal du 20 juillet 2012.

L'intervenante explique enfin que bien qu'il soit fait référence, dans le préambule de l'arrêté attaqué, à l'avis de la section de législation concernant l'arrêté royal précédent du 20 juillet 2012, « le Roi a laissé cette référence par erreur dans la précipitation et l'urgence l'ayant conduit à adopter l'arrêté royal contesté », et « qu'il ne peut être contesté que l'avis susmentionné reste valable pour la majorité des dispositions de l'arrêté royal du 10 avril 2014 ».

5. Examen :

Le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution et, en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le respect

de l'Etat de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et par là la sécurité juridique.
Telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la consultation de la section de législation constitue dès lors une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel.

L'article 3 des lois coordonnées précitées impose, hors « les cas d'urgence spécialement motivés », la consultation de la section de législation sur tous les projets de nature réglementaire. Toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office.

En l'espèce, la section de législation du Conseil d'Etat a, le 4 juillet 2012, donné un avis n° 51.250/2 sur un avant-projet d'arrêté royal « relatif aux conditions d'organisation de paris par la Loterie Nationale ». Toutefois, cet arrêté a par la suite été annulé par le Conseil d'Etat et ne fait plus partie de l'ordonnancement juridique.

Par contre, le nouvel arrêté royal du 2 avril 2014 n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation. Un visa du préambule invoque à tort l'avis 51.250/2 qui a été donné le 4 juillet 2012 sur le projet devenu le précédent arrêté royal du 20 juillet 2012.

Par ailleurs, aucun cas d'urgence, spécialement motivée, n'est invoqué pour justifier l'absence de consultation du Conseil d'Etat.
A cet égard, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle fait valoir dans son dernier mémoire que le préambule de l'arrêté attaqué, même s'il ne mentionne pas le mot « urgence » pour justifier l'absence de consultation de la section de législation, ferait clairement ressortir que l'urgence était bien présente.
Comme l'indique clairement le Code de légistique élaboré par le Conseil d'Etat (« Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires », 2008), la motivation de l'urgence doit faire l'objet d'un visa spécifique figurant au préambule de l'arrêté (§ 36 et formule F 3-5-5).

Il y a surtout lieu de relever qu'aucune règle ne dispense l'autorité de consulter la section de législation lorsqu'elle procède à la réfection d'un arrêté réglementaire précédemment annulé.
Au contraire, le Code précité de légistique du Conseil d'Etat, largement diffusé et bien connu (ou qui devrait l'être) des services administratifs chargés de la rédaction des textes réglementaires, prévoit explicitement ce qui suit à propos du caractère obligatoire ou non de la consultation de la section de législation (§ 232 et sv.) :

« 233. Pour que la consultation de la section de législation soit considérée comme accomplie, il faut que celle-ci ait effectivement examiné les dispositions du projet. Ce n'est pas le cas, par exemple :
(...)
- lorsqu'un projet n'est pas soumis à la section de législation parce qu'il est identique à un projet antérieur qui a fait l'objet d'un avis, même si l'acte issu de ce projet a été annulé uniquement pour une raison formelle ».

N'est dès lors pas pertinent l'argument exposé par la partie adverse dans son dernier mémoire, selon lequel « il serait pour le moins curieux qu'une autorité administrative soit tenue, lorsqu'elle se limite à réparer un acte réglementaire annulé par la section du contentieux administratif de votre Conseil, de demander un nouvel avis de la section de législation ».

En tout état de cause, les parties adverses et intervenante ne peuvent être suivies lorsqu'elles expliquent cette absence de consultation par la considération que « le contenu de l'arrêté royal du 2 avril 2014 est identique à celui du 20 juillet 2012 ».
En réalité, si l'arrêté du 2 avril 2014 paraît avoir un objet similaire à celui du 20 juillet 2012, puisqu'ils insèrent tous les deux un deuxième alinéa identique dans l'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 fixant le nombre maximum de licences, la comparaison des deux textes montre cependant :

- d'une part, que l'arrêté attaqué n'est pas doté du même fondement juridique que l'arrêté du 20 juillet 2012. Le préambule de l'arrêté du 2 avril 2014 mentionne, à titre de base légale, outre les dispositions législatives qui constituaient celle de l'arrêté royal du 20 juillet 2012, les articles 7 et 14, § 1er, de la loi du 19 avril 2002.
Or une telle modification était susceptible de donner lieu à d'éventuelles observations de la section de législation;

- d'autre part, que l'arrêté attaqué prévoit, en son article 2, qu'il « produit ses effets à partir du 20 juillet 2012 ».
Une telle disposition ne figurait pas dans l'arrêté royal du 20 juillet 2012, en sorte que la fixation de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal attaqué était également sujette à d'éventuelles observations de la part de la section de législation. Il en va d'autant plus ainsi que dans son avis n° 51.520/2 du 4 juillet 2012, la section de législation avait critiqué l'article 2 du projet examiné, qui prévoyait qu'il entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, en soulignant qu'il était ainsi dérogé au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés et qu'à moins d'une raison particulière justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, il y avait lieu d'omettre l'article 2 du projet.

Il découle de ces différents éléments que doit être jugé fondé le septième moyen de la requête, pris de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et

du fait que l'avant-projet devenu l'arrêté attaqué du 2 avril 2014 n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.
Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens, lesquels, même s'ils étaient jugés fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue.

V. LES DEMANDES TENDANT A LIMITER LES EFFETS DE L'ANNULATION, SUR LA BASE DE L'ARTICLE 14*ter* DES LOIS COORDONNEES SUIR LE CONSEIL D'ETAT

1. A titre « infiniment subsidiaire », la partie adverse a demandé de limiter l'annulation éventuelle de l'arrêté royal litigieux à l'article 2 de celui-ci et, en même temps, de maintenir les effets déjà produits par cet article 2. Elle demande qu'en cas d'annulation, les effets produits par l'arrêté ainsi que les effets à produire, dans les 6 mois suivants, soient maintenus.
Quant à la partie intervenante, elle demande à titre « très subsidiaire », de « déclarer l'arrêt d'annulation comme portant uniquement sur les dispositions ou parties des dispositions de l'arrêté royal contesté n'ayant pas été soumises à l'avis de la section législation de Votre Conseil ou encore entachées d'une quelconque autre illégalité », et dans tous les cas de « déclarer l'arrêt d'annulation avec effets *ex nunc* ».

2. Dans son dernier mémoire et pour justifier sa demande, la partie adverse expose qu'il existe des raisons exceptionnelles pour maintenir les effets déjà produits par l'arrêté royal litigieux.
Elle explique qu'une annulation pure et simple de l'article 2 aurait pour effet que les licences F1 et F1+ octroyées à la Loterie Nationale deviendraient également irrégulières, ce qui priverait de toute base légale tous les paris organisés depuis 2013, avec pour conséquences que les libraires, qui ont proposé pendant cette période les paris, mais également les joueurs qui ont participé à ces paris seraient passibles de poursuites pénales, tandis que la Loterie se verrait éventuellement forcée de demander la répétition de l'indu à l'ensemble des joueurs ayant gagné

Quant au maintien des effets à produire, la partie adverse expose qu'en cas d'annulation totale de l'arrêté sans maintien provisoire de ses effets, la Loterie Nationale serait dans l'impossibilité d'octroyer aux joueurs les prix remportés dans le cadre de paris organisés récemment puisque ceux-ci deviendraient illégaux, avec les problèmes contractuels qui surgiraient avec les librairies et autres distributeurs du jeu *Scooore.*

3. Examen :

L'article 14*ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'envisage pas l'hypothèse d'une « annulation partielle » mais permet, dans certaines conditions, de tempérer les effets d'un éventuel arrêt d'annulation. Cet article dispose comme suit :

« A la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.
La mesure visée à l'alinéa 1er ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

En l'espèce, et en ce qui concerne la demande de limiter l'annulation à l'article 2 de l'arrêté royal, la violation d'une formalité substantielle, telle que l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté réglementaire, affecte l'acte litigieux dans son intégralité. La même observation peut être formulée à propos d'une annulation partielle limitée aux « dispositions ou parties de dispositions de l'arrêté royal contesté n'ayant pas été soumises à l'avis de la section de législation ».

En ce qui concerne la demande de déclarer comme définitifs les effets déjà produits par l'arrêté royal annulé et de maintenir provisoirement son application pendant une période de six mois, seules des circonstances exceptionnelles peuvent éventuellement justifier qu'il soit dérogé à la règle normale qui veut que l'annulation soit rétroactive.

Or les conséquences que les parties adverse et intervenante affirment redouter en cas d'annulation de l'arrêté royal litigieux, à les supposer établies, ne découleraient pas véritablement d'une telle annulation. Ce qui est, le cas échéant, pénalement répréhensible, au point de vue de l'organisation illégale de paris par la Loterie Nationale, n'est pas la violation de l'obligation découlant des articles 3, § 1er, deuxième alinéa, et 6, § 1er, 2°, de la Loi sur la Loterie Nationale, mais le fait d'organiser des paris sans une licence délivrée par la Commission des jeux de hasard.
Et actuellement la Loterie Nationale dispose de licences F1 et F1+ délivrées par cette Commission, en sorte que c'est seulement une éventuelle annulation des décisions de la Commission des jeux de hasard du 7 novembre 2012 et du 2 avril 2014 octroyant à la Loterie une 35e licence de classe F1 et une licence de classe F1+, à la suite de l'examen des recours actuellement pendants devant la VIIe chambre du Conseil d'Etat, qui serait susceptible d'entraîner les conséquences prétendues de l'annulation de l'arrêté attaqué, telles que décrites par les parties adverse et intervenante.

La demande des parties adverse et intervenante faite dans leurs derniers mémoires sur la base de l'article 14*ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit dès lors être rejetée,

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 2 avril 2014 relatif aux conditions de l'organisation de paris par la Loterie Nationale.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre, le sept mai deux mille quinze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M.	X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

X. DUPONT Ph. QUERTAINMONT