LES ENJEUX

PARIS SPORTIFS | JEUX | LÉGISLATION NATIONALE | RÉGLEMENTATION

Belgique : l'annulation de l'arrêté anti fausses librairies rouvre une zone grise



Vincent Reynaert

Publié le 29 janvier 2026 . Lecture estimée : 8 min



L'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal encadrant les paris sportifs en librairie ne règle pas un problème, elle le remet sur la table. En disparaissant, ce texte laisse derrière lui un vide juridique qui pourrait favoriser le retour de modèles hybrides déjà identifiés comme problématiques. Un épisode révélateur des limites de la régulation par arrêté.

Pour comprendre la portée de la décision rendue par le Conseil d'État, il faut revenir à l'esprit du dispositif annulé. L'arrêté royal du 17 février 2022 ne visait pas à créer un nouveau canal de paris sportifs, ni à étendre l'offre de jeu terrestre. Il cherchait à encadrer un mécanisme existant, autorisé depuis 2010, celui de la prise de paris en librairie à titre complémentaire.

À l'origine, l'intention est assez simple. Permettre aux libraires de diversifier leurs revenus dans un contexte de fragilisation structurelle du commerce de presse. À l'image du tabac ou des jeux de loterie, les paris sportifs devaient rester un appoint, pas un moteur économique principal.

Sur le papier, le cadre repose sur trois piliers. Une activité principale clairement identifiée comme librairie. Une activité de paris strictement complémentaire. Un contrôle exercé par la Commission des jeux de hasard via le régime de licences.

Le problème, c'est que cette complémentarité n'a longtemps été définie que par un principe, pas par des critères mesurables.

Quand l'absence de critères crée un appel d'air

Très vite, le statut de librairie autorisée à prendre des paris est apparu comme un point d'entrée plus souple que l'ouverture d'une agence de paris classique. Certains acteurs ont compris qu'il suffisait d'afficher une activité presse minimale pour accéder à un marché du betting bien plus rentable.

C'est ainsi qu'est né le phénomène des fausses librairies. Des points de vente qui respectent la forme, mais pas l'esprit du cadre. Quelques magazines en vitrine, un rayon presse réduit au strict minimum, et une activité réelle largement dominée par les paris sportifs.

Sur le terrain, les effets ont été rapidement visibles. Distorsion de concurrence entre points de vente respectant réellement la logique complémentaire et établissements optimisés pour le pari. Confusion pour le consommateur, incapable de distinguer une librairie d'une agence de paris déguisée. Banalisation progressive du jeu, intégré dans des lieux du quotidien sans signal fort.

Cette dérive n'a pas seulement inquiété les pouvoirs publics. Une partie du secteur y voyait aussi un risque à long terme. Quand une règle est trop facilement contournable, elle finit par fragiliser l'ensemble du canal.

2022, l'État tente d'objectiver la notion de complémentarité

C'est dans ce contexte que le gouvernement dirigé par Alexander De Croo adopte l'arrêté royal du 17 février 2022. L'objectif est clair. Transformer une notion floue en critères vérifiables. Passer d'une intention à un cadre opérationnel.

Le texte introduit une série de seuils économiques, matériels et contractuels. Plafonnement des mises annuelles à hauteur de 250 000 euros. Part maximale du chiffre d'affaires issue des paris qui ne doit pas dépasser 20% du chiffre d'affaires total de la librairie. Exigences minimales en matière d'offre presse avec un minimum de 200 titres de presse et un chiffre d'affaires annuel de 25 000 euros. Limitation de la surface et de la publicité dédiées au betting. Encadrement du nombre de terminaux, des horaires et même de la durée des contrats avec les opérateurs.

Pris ensemble, ces critères dessinent une frontière assez nette. Une librairie peut proposer des paris, mais elle ne peut pas être structurée autour d'eux. Le message est limpide. Si l'économie du point de vente repose principalement sur le jeu, alors il ne s'agit plus d'une librairie au sens du cadre.

Des effets visibles, mais un texte juridiquement fragile

Selon plusieurs observations relayées par la presse belge, l'arrêté a eu un effet rapide. Le nombre de fausses librairies aurait diminué. Certains modèles n'étaient tout simplement plus viables sous ces contraintes. De ce point de vue, l'objectif opérationnel semblait atteint.

Mais en matière de régulation, l'efficacité pratique ne suffit pas. Encore faut il une base juridique solide. Et c'est précisément sur ce terrain que l'arrêté a été attaqué.

L'ASBL ADN, association représentant les librairies offrant des paris sportifs, a introduit un recours en annulation dès avril 2022. Elle reprochait notamment au gouvernement d'avoir imposé des règles excessives sans concertation suffisante, et surtout d'avoir outrepassé ses compétences en définissant ce qu'est une librairie.

Autrement dit, le débat ne portait pas tant sur la finalité du texte que sur sa légalité formelle.

2026, l'annulation qui recrée un angle mort

Le 27 janvier 2026, le Conseil d'État tranche. L'arrêté royal est annulé. La juridiction estime que le gouvernement est allé trop loin en intervenant sur des définitions qui relèvent du législateur.

La conséquence est immédiate. Les critères précis introduits en 2022 disparaissent du paysage réglementaire. Le secteur revient à un cadre beaucoup plus permissif, fondé sur des principes généraux et une appréciation au cas par cas.

Ce retour en arrière crée une zone grise. Sans seuils clairs, la distinction entre activité principale et activité complémentaire redevient floue. Et avec elle, le risque de voir réapparaître des modèles opportunistes.

Une critique partagée, mais un constat difficile à éviter

La réaction de Golden Palace illustre bien le malaise du secteur. Son CEO, Massimo Menegalli, reconnaît sur LinkedIn les défauts du texte annulé. Mal écrit, perfectible, sans doute. Mais il pose une question centrale. Fallait il pour autant supprimer l'ensemble du cadre.

Le fond de son propos dépasse le cas de son groupe. En l'absence de règles précises, ce sont souvent les acteurs les plus agressifs qui occupent l'espace. Ceux qui savent jouer avec les limites. Ceux pour qui la librairie n'est qu'un habillage.

Le risque est connu. Une multiplication de points de vente hybrides, difficilement contrôlables, qui affaiblissent la crédibilité du canal et compliquent la mission des autorités.

Ce que révèle l'épisode, la limite structurelle des arrêtés

L'affaire des fausses librairies met en lumière un arbitrage classique en matière de régulation. L'arrêté royal est un outil rapide. Il permet d'agir sans passer par un long débat parlementaire. Mais cette rapidité a un coût. Dès lors qu'il touche à des notions structurantes, il s'expose à une annulation pour excès de compétence.

En rappelant que la définition d'une librairie relève du législateur, le Conseil d'État envoie un signal clair. Certaines frontières ne peuvent être stabilisées que par la loi.

C'est une leçon de méthode autant que de fond. La régulation du jeu ne peut pas reposer uniquement sur des rustines réglementaires. Elle nécessite parfois un socle plus robuste, même s'il est plus long à construire.

Et maintenant, trois scénarios possibles

La séquence actuelle ouvre plusieurs trajectoires. La première est celle de l'inaction. Un retour durable à un cadre minimal, avec le risque assumé de voir ressurgir les dérives passées.

La deuxième est celle d'un nouvel arrêté, mieux rédigé, plus prudent juridiquement. Mais il resterait exposé aux mêmes fragilités si la logique reste identique.

La troisième, plus lourde politiquement, serait l'adoption d'une loi. Une loi qui définirait clairement les critères d'éligibilité, les seuils économiques, les modalités de contrôle et les sanctions. Une loi qui sécuriserait le cadre pour les libraires, les opérateurs et les autorités.

Un enjeu qui dépasse le cas belge

Au fond, cette affaire dépasse largement la Belgique. Elle pose une question universelle pour les régulateurs du jeu. Comment autoriser des activités hybrides sans créer de brèches exploitables. Comment soutenir des réseaux fragiles sans ouvrir la porte à des contournements massifs.

Si un dispositif conçu pour protéger un commerce devient un vecteur de déploiement du betting, il perd sa légitimité. Et quand la légitimité s'effrite, ce sont les joueurs, les commerçants et l'État qui en paient le prix.