

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 242.569 du 9 octobre 2018

A. 225.283/XI-22.079

En cause : **la S.A. ROCOLUC**,
ayant élu domicile chez
Mes François TULKENS et Maxime VANDERSTRAETEN,
avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

la S.A. DERBY,
ayant élu domicile chez
Me Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête unique du 25 mai 2018, la S.A. ROCOLUC demande l'annulation et la suspension de l'exécution de « l'arrêté royal du 4 mai 2018 relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV », publié au *Moniteur belge* du 9 mai 2018.

II. Procédure devant le Conseil d'État

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif sur la plate-forme électronique du Conseil d'État le 26 juin 2018.

La partie requérante a déposé une requête ampliative sur la plate-forme électronique du Conseil d'État le 26 juin 2018.

La partie adverse a déposé une note d'observations complémentaire sur la plate-forme électronique du Conseil d'État le 11 juillet 2018.

La S.A. DERBY a déposé une requête en intervention sur la plate-forme électronique du Conseil d'État le 28 juin 2018.

M. le premier auditeur Laurent JANS a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 16 août 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 25 septembre 2018 à 10 heures et le rapport leur a été notifié.

M. le conseiller d'État, président de chambre f.f., Yves HOUYET a fait rapport.

Mes François TULKENS et Maxime VANDERSTRAETEN, avocats, comparaissant pour la partie requérante, Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Pierre JOASSART, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont présenté leurs observations.

M. le premier auditeur Laurent JANS a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Les faits

L'arrêté royal attaqué, adopté le 4 mai 2018, a été publié dans le *Moniteur belge* du 9 mai 2018.

Il ressort du rapport au Roi précédant le règlement entrepris notamment qu'il « vise à insérer les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, ainsi qu'à en définir les règles de fonctionnement ».

IV. La requête en intervention

Les parties s'accordent pour considérer que les articles 19 et 20 de l'arrêté royal attaqué permettent à la S.A. DERBY de continuer à exploiter des jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.

Il y a donc lieu d'accueillir la demande d'intervention de la S.A. DERBY, qui bénéficie de l'acte attaqué.

V. Urgence à statuer

Thèse des parties

La requérante soutient que « [l]'acte attaqué autorise [ses] concurrents, pendant une période transitoire, à exploiter des jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels avant l'adoption par la Commission des jeux de hasard d'un protocole concernant les spécifications techniques de ces jeux de hasard », que « [c]e régime transitoire bénéficie essentiellement à la S.A. Derby », que « [c]ette entreprise a, pendant de nombreuses années, été la seule à disposer d'une autorisation temporaire d'exploiter des paris virtuels, autorisation délivrée *contra legem* par la Commission des jeux de hasard », que « [s]uite à plusieurs recours introduits par la partie requérante et par d'autres entreprises devant les juridictions civiles et commerciales, la S.A. Derby a été contrainte de cesser l'exploitation de ces jeux en avril 2018 », que « [l]e rapport au Roi précédant l'acte attaqué confirme que les paris virtuels ont, jusqu'à présent, été exploités en toute illégalité », que « [l]'acte attaqué aménage néanmoins un régime transitoire qui permet à la S.A. Derby de perpétuer l'exploitation illégale de jeux sur des événements virtuels, jusqu'à l'adoption par la Commission des jeux de hasard d'un protocole, et même après l'adoption de ce protocole, puisque la S.A. Derby disposera d'un délai de trois mois pour s'y conformer », que « [l]e régime transitoire ne prévoit aucun délai endéans lequel la Commission des jeux de hasard doit adopter le protocole précité », que « la période transitoire a une durée indéterminée, car elle dépend entièrement de la diligence avec laquelle la Commission établira ce protocole », qu'« [e]ntretemps – c'est-à-dire, potentiellement pendant de nombreux mois –, la S.A. Derby est autorisée à renouveler l'exploitation des jeux sur des événements virtuels, sans être contrainte par un quelconque protocole », que « la S.A. Derby a déjà recommencé cette exploitation depuis le samedi 12 mai 2018 », que « [c]ette situation est évidemment éminemment favorable à la S.A. Derby, dont les établissements réalisaient, jusqu'en avril 2018, un tiers de leurs revenus grâce à l'exploitation illégale des jeux sur des événements virtuels », que « [d]e son côté, la partie requérante subit donc désormais à nouveau la concurrence déloyale de la S.A. Derby, et les pertes de revenus qui en découlent », que « la partie requérante n'ignore pas la jurisprudence du [Conseil d'État] relative à la notion d'urgence dans les hypothèses où le préjudice subi est principalement pécuniaire », que « [c]ette jurisprudence ne peut cependant pas s'appliquer en l'espèce, vu les circonstances suivantes », que « [l]a suspension de l'acte attaqué permet de mettre fin, au provisoire, aux illégalités sérieuses portées à la connaissance

du [Conseil d'État] et d'éviter ainsi une situation de "fait accompli" et une annulation tardive et platonique », qu'« à propos des jeux de hasard sur des événements virtuels, la partie requérante a constamment été placée devant le fait accompli », que « [l]a note de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 organisait tout d'abord un régime d'autorisation des paris sur des événements virtuels en l'absence de tout cadre légal », qu'« [e]lle procédait par conséquent d'un excès de pouvoir manifeste, la Commission ne disposant d'aucun pouvoir réglementaire », que « [l]a partie requérante a introduit un recours en annulation contre cette note le 1^{er} décembre 2015 », que « [s]uite aux notes complémentaires qui ont été adoptées par la Commission en janvier 2016, juin 2016 et janvier 2017, la partie requérante a été à chaque fois contrainte d'étendre l'objet de son recours, ce qui en a forcément retardé l'instruction », que « presque 2 ans et demi après l'introduction du recours initial, seuls les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés et la S.A. Derby a pu, dans l'intervalle, exploiter des jeux dont l'illégalité est manifeste », que « [l]a partie requérante s'est abstenue d'introduire une demande de suspension dans l'affaire G/A 217.704 / XI – 20916, vu la conception traditionnellement restrictive avec laquelle le [Conseil d'État] aborde l'urgence "économique" », que « [c]e n'est donc qu'à la faveur d'actions en cessation devant les tribunaux commerciaux que la S.A. Derby a été contrainte de cesser l'exploitation des jeux sur des événements virtuels en avril 2018 », que « [s]uite à l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, la partie requérante est néanmoins à nouveau préjudiciée par le cadre réglementaire mis en place, et davantage encore par le régime transitoire aménagé au profit de la S.A. Derby », qu'« [e]n l'absence de suspension de l'acte attaqué, ce régime transitoire aura totalement produit ses effets illégaux au moment du prononcé de l'arrêt d'annulation », que « le [Conseil d'État] a déjà admis, dans certaines affaires, qu'il y avait urgence à statuer au motif que les effets de l'acte attaqué auront cessé au moment du prononcé de l'arrêt d'annulation », qu'« [i]l en va par exemple ainsi d'un arrêt n° 231.670 du 18 juin 2015 (Lefebvre), concernant la contestation d'une nomination qui valait pour un terme d'un an », qu'« [i]l convient en outre de s'interroger sur le caractère en principe réparable des préjudices financiers », qu'« il n'appartient plus au requérant de démontrer le caractère irréversible du préjudice vanté », qu'« il lui suffit d'établir que la suspension éviterait de "sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure" », qu'« [e]n l'espèce, la perte de clientèle et le manque à gagner causés par l'exécution de l'acte attaqué pourraient certes, théoriquement, faire l'objet d'une indemnisation par équivalent », que « [c]ela ne pourrait néanmoins se concevoir qu'au terme d'une évaluation du dommage exact subi par la partie requérante, le cas échéant au moyen d'une expertise basée notamment sur des informations à fournir par la S.A. Derby », qu'« [u]n tel processus représenterait une "sérieuse difficulté" à rétablir, au moyen de dommages et intérêts, la situation dans laquelle se trouvait la partie requérante avant la reprise

de l'exploitation des jeux sur des événements virtuels par ses concurrents », qu'« il convient de favoriser la prévention du dommage, plutôt que sa réparation par équivalent », que « [s]eule une mesure de suspension prononcée par le [Conseil d'État] est susceptible d'atteindre cet objectif », que « l'urgence doit également être appréciée au regard des enjeux en termes de protection des joueurs », que « [d]ans un arrêt n° 128/2011 du 14 juillet 2011, la Cour constitutionnelle a rappelé, par référence à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, que les jeux de hasard "constituent une activité économique qui peut avoir des conséquences très dommageables tant pour la société, en raison du risque d'appauvrissement des joueurs auquel peut conduire une pratique excessive du jeu, que pour l'ordre public en général, compte tenu notamment des revenus importants qu'ils génèrent" », que « [l]es jeux désormais autorisés par l'acte attaqué présentent en outre des risques spécifiques pour la santé des joueurs », que « [l]es visas du projet d'arrêté adopté en première lecture (pièce n° 7) et en deuxième lecture (pièce n° 8) reconnaissent d'ailleurs le "risque plus accru [sic] de dépendance que présentent les jeux de hasard virtuels par rapport aux jeux de hasard classiques" », que « depuis l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, de tels jeux sont à nouveau exploités, mais sans que les conditions techniques de leur exploitation aient été édictées, de sorte que les joueurs sont laissés sans aucune protection ».

À l'audience, la requérante produit une pièce afin d'attester le préjudice financier qu'elle allègue. Elle soutient que le Conseil d'État doit aborder le référé de manière souple comme le juge judiciaire et qu'il serait excessivement formaliste de refuser de prendre en compte cette pièce nouvelle. Elle estime qu'il en est d'autant plus ainsi qu'elle pourrait former une nouvelle demande de suspension en produisant cette même pièce.

Appréciation

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

En l'espèce, la requérante relève que la durée du « régime transitoire » prévu par le règlement attaqué et qui bénéficie à l'intervenante n'est pas déterminée. Ce régime a vocation à subsister jusqu'à l'adoption d'un protocole par la Commission des jeux de hasard. Il n'est donc nullement établi que ce « régime transitoire » aura déjà cessé lorsqu'il sera statué sur la requête en annulation et qu'il aura totalement produit ses effets. La requérante ne démontre pas davantage que l'annulation de l'arrêté entrepris n'aura pas d'effet utile et qu'elle se trouvera confrontée à une « situation de fait accompli ».

Par ailleurs, si la requérante se prévaut d'une perte de clientèle et d'une perte de revenus, elle ne produit dans sa requête aucun élément probant de nature à démontrer la gravité de ces inconvénients allégués.

Certes, à l'audience, la requérante produit une pièce nouvelle datée du 21 novembre 2017 et qui a trait à l'évolution de son chiffre d'affaires d'octobre 2012 à septembre 2017. La requérante admet qu'elle pouvait produire cette pièce lors de l'introduction du recours.

Le respect du devoir de loyauté procédurale auquel sont tenues les parties aurait supposé que la requérante fournît lors de l'introduction du recours la pièce précitée du 21 novembre 2017 de manière à permettre d'une part, à la partie adverse et à la partie intervenante de faire valoir dans leurs écrits de procédure leurs arguments concernant cette pièce et d'autre part, au premier auditeur de se prononcer dans son rapport sur cette pièce.

Il n'est pas excessivement formaliste d'exiger de la partie requérante qu'elle respecte le devoir précité afin d'une part, de garantir aux parties adverse et intervenante la possibilité d'exercer pleinement leurs droits de la défense et d'autre part, d'assurer le double examen, sans retarder le déroulement de la procédure en raison d'une réouverture des débats résultant du dépôt tardif d'une pièce. Le Conseil d'État ne peut donc tenir compte de cette pièce. En tout état de cause, celle-ci ne décrit que l'évolution du chiffre d'affaires de la requérante et n'atteste nullement que cette évolution serait due à l'activité de l'intervenante autorisée par le règlement attaqué.

Enfin, la prétendue atteinte à l'intérêt des joueurs n'affecte pas les intérêts personnels de la requérante qui n'est nullement en charge de la protection des joueurs.

La requérante n'établit donc pas que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

L'une des conditions prescrites par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la suspension de l'exécution d'une décision administrative puisse être ordonnée, n'est pas remplie,

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme DERBY est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le neuf octobre deux mille dix-huit par :

M. Yves HOUYET,	président de chambre f.f.,
M. Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Xavier DUPONT

Yves HOUYET