

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 244.644 du 28 mai 2019

A. 227.138/XI-22.372

En cause : **la société anonyme CIRCUS BELGIUM,**
la société anonyme CASINO DE SPA,
la société anonyme GAMBLING MANAGEMENT,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY, Martin LAUWERS
et Quentin PICQUERAU, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par

1. le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe VLAEMMINCK et
Robbe VERBEKE, avocats,
avenue des Arts 43
1000 Bruxelles,
2. le Ministre de l'Emploi, de l'Economie et des
Consommateurs,
3. le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe VLAEMMINCK et
Robbe VERBEKE, avocats,
avenue des Arts 43
1000 Bruxelles,
4. le Ministre de la Santé publique,
5. le Ministre des Finances,
6. le Ministre du Budget.

Parties requérantes en intervention :

1. **la société anonyme SAGEVAS,**
 2. **la société anonyme B&M,**
 3. **la société anonyme EURO TIERCE,**
- ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas DE MEESE et
Karl STAS, avocats,
rue Joseph Stevens 7
1000 Bruxelles,

4. la société anonyme DERBY,

ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête unique introduite le 31 décembre 2018, la société anonyme CIRCUS BELGIUM, la société anonyme CASINO DE SPA et la société anonyme GAMBLING MANAGEMENT demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information, publié au *Moniteur belge* du 31 octobre 2018, ou "à tout le moins subsidiairement, [de] ses articles 1^{er}, 6, § 1^{er}, 1^o, et 6, § 2", et l'annulation du même arrêté, ou "à tout le moins subsidiairement, [de] ses articles 1^{er}, 6, § 1^{er}, 1^o, et 6, § 2", d'autre part.

II. Procédure devant le Conseil d'État

2. La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6^o, et 70 du règlement général de procédure ont été régulièrement acquittés.

Le dossier administratif et deux notes d'observations ont été déposés.

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, 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 requête introduite par voie électronique le 15 février 2019, la société anonyme SAGEVAS, la société anonyme B&M et la société anonyme EURO TIERCÉ ont demandé à intervenir dans la procédure de suspension et la procédure d'annulation.

Par une requête introduite par voie électronique le 22 février 2019, la société anonyme DERBY a demandé à intervenir dans la procédure d'annulation.

Par une ordonnance du 1^{er} mars 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 mars 2019 à 14 heures et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Michel DELNOY et Martin LAUWERS, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^{es} Philippe VLAEMMINCK et Robbe VERBEKE, avocats, comparaissant pour les première et troisième parties adverses, M. Éric DE PLAEN, attaché, comparaissant pour la cinquième partie adverse, M^e Karl STAS, avocat, comparaissant pour les trois premières parties requérantes en intervention et M^e Julie PATERNOSTRE, *loco* M^e Pierre JOASSART, avocats, comparaissant pour la quatrième partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Les sociétés anonymes CIRCUS BELGIUM, CASINO DE SPA et GAMBLING MANAGEMENT sont actives dans l'exploitation de jeux de hasard. La première est titulaire de plusieurs licences pour l'exploitation de salles de jeux automatiques et de jeux automatiques en ligne, et les deuxième et troisième requérantes sont titulaires de licences pour l'exploitation des casinos de Spa et Namur et de jeux de casino en ligne.

4. À titre principal, la requête demande la suspension de l'exécution de l'intégralité de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information et, à titre subsidiaire, à tout le moins des articles 1^{er}, 6, § 1^{er}, 1^o, et 6, § 2, qui disposent comme il lui suit :

" Article 1^{er}. Les titulaires de licence de classe A+ ou B+ peuvent faire la promotion des jeux de hasard qu'ils exploitent au moyen des instruments de la société de l'information uniquement sur le site Internet sur lequel l'exploitation de ces jeux est autorisée ou par le biais de publicités personnalisées au sens du Livre VI ou du Livre XII du Code de droit économique. Les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ doivent veiller à n'adresser aucune publicité personnalisée aux personnes auxquelles l'accès aux jeux de hasard est interdit ou refusé en vertu de l'article 54 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.

Les titulaires de licences de classe A+, B+ ou F1+ sont tenus de faire respecter les dispositions contenues dans la présent arrêté.

[...]

Art. 6. § 1^{er}. Les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ sont tenus de :

1° imposer des limites de jeu obligatoires que les joueurs peuvent rendre plus strictes avec effet immédiat :

a) un joueur peut alimenter ses comptes joueur en ligne de tout au plus 500 euros par semaine sur tous les jeux de hasard et paris auxquels il participe.

b) un joueur peut demander par voie électronique une augmentation de sa limite de jeu et ne pourra jouer avec cette limite accrue qu'après l'écoulement d'un délai de trois jours.

Le titulaire de licence porte ces requêtes à la connaissance de la commission immédiatement et sous forme électronique.

Dans les trois jours de la réception de la requête, la commission fait savoir si une telle requête peut être autorisée après que la commission ait demandé par voie électronique à la Banque nationale si le joueur est connu comme étant en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers.

L'augmentation ne peut pas être accordée aux joueurs qui sont connus comme étant en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque Nationale de Belgique. La commission, saisie d'une demande d'augmentation de la limite de jeux d'un joueur, vérifie les données du compte joueur avec le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers.

La commission vérifie mensuellement auprès de la Banque nationale si les joueurs qui se sont vu accorder une augmentation de leur limite de jeu se trouvent dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers. Si un joueur se trouve dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers, il est mis fin à l'autorisation de l'augmentation de sa limite de jeu.

2° donner la possibilité de l'auto-exclusion temporaire. Pendant cette période, les opérateurs doivent s'abstenir d'actions promotionnelles;

3° informer les clients au moyen de notifications et de pop-up sur les risques potentiels de la participation à des jeux de hasard ou des paris;

Ces mesures doivent être documentées et mises à disposition sur simple demande de la Commission des jeux de hasard.

§ 2. Pour l'approvisionnement du compte joueur, les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ sont tenus de refuser toute intervention de systèmes de paiement électronique autorisant l'utilisation de la carte de crédit par le joueur en tant que méthode de versement.

[...]".

5. Il ressort du rapport au Roi précédant le règlement attaqué que l'article 1^{er} précité "vise à mieux faire correspondre la publicité pour les jeux de hasard en ligne, exploitables par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+, aux objectifs sous-jacents de celle-ci. Cela implique que les opérateurs agréés de jeux de hasard aient le droit de faire la promotion de leur offre auprès des consommateurs existants de jeux de hasard en ligne à condition de réduire au maximum le risque d'attirer par la même occasion des non-joueurs. Des formes de publicité personnalisée à

R XI - 22.372 - 4/10

l'intention de joueurs existants sont dès lors autorisées. Il est évident que les opérateurs doivent veiller à ce qu'elles n'adressent pas de publicité personnalisée aux personnes auxquelles l'accès aux jeux de hasard a été interdit ou refusé. L'interdiction générale visée par le présent article ne vise pas l'achat de l'ordre de référencement sur un moteur de recherche".

L'article 6, quant à lui, aux termes du même rapport au Roi, a notamment "pour but de soumettre l'offre légale de jeux de hasard et de paris en ligne à des conditions strictes sur le plan des limites de jeu [...] en ce qui concerne l'alimentation du compte joueur" et, "en parallèle", cette disposition "vise à mettre un terme à la pratique présente chez de nombreux titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ qui consiste à contourner l'interdiction légale du paiement par cartes de crédit. Dorénavant, pour l'approvisionnement du compte joueur, les titulaires de ces licences sont tenus de refuser toute intervention de systèmes de paiement électronique (comme par exemple Hipay) autorisant l'utilisation de la carte de crédit par le joueur en tant que méthode de versement".

6. Conformément à l'article 13 de l'arrêté royal précité, la disposition attaquée entre en vigueur le premier jour du huitième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 1^{er} juin 2019.

IV. Les requêtes en intervention

7. La publication prescrite par l'article 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité, qui rend applicable à la demande de suspension l'article 3^{quater} du règlement général de procédure, a été faite au *Moniteur belge* du 31 janvier 2019. La requête en intervention introduite par les sociétés anonymes SAGEVAS, B&M et EURO TIERCÉ a été adressée au Conseil d'État dans le délai de quinze jours prévu par l'article 9 du même arrêté. Elle est recevable *ratione temporis*.

8. Pièces à l'appui, les sociétés anonymes SAGEVAS et EURO TIERCÉ expliquent leur intérêt à intervenir dans la présente procédure en suspension par le fait qu'elles exploitent une offre de paris en ligne respectivement via le site web www.betfirst.dhnet.be et via le site web www.eurotierce.be, activités qu'elles sont autorisées à exercer en vertu d'une licence F1+ dont elles sont titulaires. La société anonyme B&M indique, quant à elle, exploiter régulièrement une offre de salles de jeux en ligne via le site web www.betfirstcasino.be, en vertu d'une licence B+ également dûment octroyée par la Commission des jeux de hasard. Ces requérantes en intervention sont donc destinataires des dispositions réglementaires critiquées. Il y a lieu d'accueillir leur demande dans le cadre de la procédure en suspension.

9. En revanche, la société anonyme DERBY ne demande à intervenir que dans la procédure d'annulation. Il n'y pas lieu de statuer dès ores sur cette demande dans le cadre de la présente demande en référé.

V. L'urgence

10. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible de justifier *prima facie* l'annulation de cette décision.

Thèse des parties requérantes et intervenantes

11. Quant à l'urgence à agir dans le cadre de la présente demande, les sociétés requérantes font valoir que l'exécution de l'arrêté litigieux et, en particulier, de ses articles 1^{er} et 6, § 1^{er}, entraînera pour elles un manque à gagner très important.

Prenant appui sur des rapports de la S.C.R.L. BDO Advisory Belgium dont elles demandent la confidentialité, qui eux-mêmes se fondent sur des prévisions de marché de "H2", "expert internationalement reconnu" en matière d'analyses de marché des jeux et paris, elles estiment qu'en cas d'application du règlement litigieux, la première requérante "perdrait, dans son résultat d'exploitation attendu pour 2019 (4,598 millions d'euros), 2/3 de son résultat d'exploitation par rapport à 2017 (12,212 millions d'euros) et 3/4 du résultat d'exploitation qu'elle devrait atteindre en 2019 sans application de ces mesures (16,577 millions d'euros)", la deuxième requérante "perdrait, dans son résultat d'exploitation attendu pour 2019 (0,724 millions d'euros), approximativement 90 % de son résultat d'exploitation par rapport à 2017 (9,829 millions d'euros) et encore davantage par rapport au résultat d'exploitation qu'elle devrait atteindre en 2019 sans application de ces mesures (12,243 millions d'euros)" et que la troisième requérante "perdrait, dans son résultat d'exploitation attendu pour 2019 (3,684 millions d'euros), la moitié de son résultat d'exploitation par rapport à 2017 (7,114 millions d'euros) et encore davantage par rapport au résultat d'exploitation qu'elle devrait atteindre en 2019 sans application de ces mesures (8,399 millions d'euros)", de telle manière que l'exécution du règlement litigieux ferait perdre "*grosso modo* [...] aux première et troisième requérantes plus de la moitié de leur résultat d'exploitation par rapport à celui de 2017 ou escompté pour 2019" et "à la deuxième requérante plus de 90 % de son résultat d'exploitation", ce dernier pourcentage s'expliquant par le fait que 88 % du chiffre d'affaires de la S.A. Casino de Spa provient des jeux de casino en ligne.

Toujours en référence aux rapports de BDO, les sociétés requérantes estiment que la perte de résultat d'exploitation irait en s'aggravant pour les années postérieures à 2019.

Enfin, les sociétés requérantes soutiennent que, parmi les mesures prévues par l'arrêté attaqué, celles prévues par les articles 1^{er} et 6, relatives à la limitation de publicité et à la limite de jeu de 500 euros par semaine, sont celles qui auront l'impact financier le plus grave.

12. Après avoir exposé en quoi, à leur estime, les mesures imposées par l'arrêté royal critiqué "diminueront la visibilité et l'attractivité des jeux de hasard en ligne légaux et provoqueront ainsi une perte de clientèle et de parts de marché en faveur des fournisseurs illégaux", les parties intervenantes produisent également des "estimations confidentielles" de l'impact prévisible des mesures critiquées sur leurs chiffres d'affaires et résultats d'exploitation. Elles soutiennent que celui-ci est de nature à compromettre la continuité de leurs activités en ligne et à rendre leur activité "peu ou pas rentable", en tout cas sans restructurations.

Décision du Conseil d'État

13. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait 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. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, il risquerait de se trouver "dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles" (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

14. En l'espèce, il est soutenu en substance que les restrictions relatives à la publicité pour les titulaires de licences A+ et B+, la limitation des mises en ligne à 500 euros par semaine et des bonus offerts à un joueur à 275 euros par mois et l'interdiction de l'utilisation de la carte de crédit en tant que méthode de paiement inciteront les joueurs en ligne à se tourner vers des opérateurs illégaux au détriment de la protection des consommateurs et qu'un tel déplacement de clientèle aura de graves conséquences financières et économiques pour les opérateurs du secteur qui exploitent des jeux de hasard sous le contrôle de la Commission des jeux de hasard.

15. Si les prévisions sur lesquelles se fondent les requérantes font état de diminutions très significatives de leurs chiffres d'affaires et résultats d'exploitation respectifs, il reste que les craintes des sociétés de jeux de hasard demeurent jusqu'ores hypothétiques puisque le règlement critiqué n'est pas encore entré en vigueur.

L'évaluation de l'impact supposé des mesures qu'il instaure fût-elle fondée sur une étude statistique d'une société présentée comme internationalement reconnue spécialiste en la matière, le Conseil d'État observe que la première des mesures contestée ne vise pas à interdire la promotion des jeux de hasard exploités par les titulaires de licence de classe A+ et B+ mais à la canaliser, que la limitation du montant des mises en ligne suppose quand même que les joueurs visés soient prêts à dépenser pour des jeux de hasard en ligne quelque 2000 euros par mois, ce qui laisse rêveur, qu'en outre, elle est assortie d'une possibilité de solliciter une augmentation de la limite de jeu, et que l'interdiction de paiement en ligne par carte de crédit n'affecte aucun autre mode de paiement, par exemple le paiement par carte de débit. Il est dès lors extrêmement difficile de prévoir, de manière concrète, l'impact que les mesures critiquées pourraient avoir sur le comportement des joueurs visés et, malgré les statistiques produites, les affirmations des parties requérantes et intervenantes demeurent des suppositions, celles-ci restant, en réalité, en défaut d'établir que les mesures contestées entraîneront nécessairement, et dans l'ampleur décrite, un départ des joueurs vers le marché offshore, au détriment des sociétés actives sur le marché belge du jeu. Si certains scénarios sont avancés, les chiffres allégués ne sont pas autrement documentés.

16. Par ailleurs, si les sociétés requérantes font état d'un risque de diminutions très significatives de leurs chiffres d'affaires et résultats d'exploitation respectifs, à aucun moment elles ne soutiennent que l'arrêté royal contesté aura des effets tels que leur survie économique sera, en soi, sérieusement mise en péril. À aucun moment, elles ne prétendent que l'arrêté royal aura nécessairement pour conséquence de rompre un équilibre financier, par hypothèse déjà précaire, à un

point tel qu'elles risquent toutes de tomber en faillite, si les mesures contestées entrent en vigueur. Au demeurant, au terme d'une analyse *prima facie*, la plupart des tableaux repris dans le résumé du rapport établi par de la S.C.R.L. BDO Advisory Belgium s'expriment encore, après et malgré la prise en compte du manque à gagner supposé, en millions d'euros. En outre, les requérantes et intervenantes restent particulièrement floues quant à l'impact réel et concret du règlement attaqué sur leur situation financière globale, c'est-à-dire en tenant compte des données relatives aux activités qu'elles exercent dans le monde "réel" des jeux de hasard.

17. Il résulte de ce qui précède que, dans les circonstances de l'espèce, l'existence d'une situation d'urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation n'est pas établie.

En conséquence, la demande de suspension doit être rejetée.

VI. Confidentialité

18. Les pièces 23 et 25 du dossier des parties requérantes peuvent bénéficier de la confidentialité sollicitée afin de protéger les secrets d'affaires allégués. Il en va de même des pièces 17 et 18 du dossier des parties intervenantes dont, à l'audience, elles demandent la confidentialité à l'encontre des autres sociétés, parties à la cause, mais non à l'égard de la partie adverse,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme SAGEVAS, la société anonyme B&M et la société anonyme EURO TIERCÉ est accueillie.

Article 2.

Les pièces confidentielles du dossier déposé par les parties requérantes ne sont pas communiquées à la partie adverse ni aux parties intervenantes. Les pièces confidentielles jointes à la requête en intervention des sociétés intervenantes SAGEVAS, B&M et EURO TIERCÉ ne sont pas communiquées aux parties requérantes, ni aux parties intervenantes entre elles.

Article 3.

La demande de suspension est rejetée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M ^{me} Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX