

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.796 du 13 juin 2019

A. 225.284/XI-22.080

En cause : **la s.a. ROCOLUC**,
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS et
Maxime VANDERSTRAETEN, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Commission des jeux de hasard,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 25 mai 2018, la société anonyme ROCOLUC demande l'annulation de "la décision de la Commission des jeux de hasard, de date inconnue, d'autoriser les titulaires de licence F1+ à exploiter l'engagement de paris via des instruments de la société de l'information, et de la décision corrélatrice de ne pas exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction vis-à-vis des titulaires concernés".

II. Procédure

2. La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Eric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 avril 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 mai 2019.

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

M^e Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric 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. La S.A. ROCOLUC est une société anonyme de droit belge qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle exploite un établissement de classe II à Ixelles, soit une salle de jeux de hasard, et dispose, pour ce faire, d'une licence de classe B, renouvelée le 2 mars 2011 pour neuf années. Elle est également titulaire, depuis le 9 mai 2012, d'une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II sur le site www.casinobelgium.be.

4. Par un courrier du 28 mars 2018, la requérante interpelle la partie adverse au sujet de "la problématique de l'engagement de paris en ligne". Elle rappelle la distinction légale existant entre la licence de classe F1 permettant l'organisation de paris dans le monde réel, la licence de classe F1+ permettant d'utiliser des instruments de la société de l'information et la licence F2 permettant l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1. Elle considère que, puisqu'il n'existe pas de licence de classe F2+, l'"engagement" de paris en ligne n'est pas autorisé par la loi et que, partant, il ne peut être réalisé "que dans un établissement de classe IV physique ou dans une librairie physique", obligeant ainsi le consommateur à se déplacer. Annonçant son intention de se pourvoir en cassation contre un arrêt du 20 juin 2017 de la Cour d'appel de Bruxelles qui a au contraire "considéré que l'engagement de paris en ligne était possible au moyen d'une licence F1+", la requérante "invite" la partie adverse à faire usage, "au plus tard le 9 mai 2018, vu l'imminence de la Coupe du monde de football", "des

pouvoirs de contrôle et de sanction que la loi lui confère afin de faire cesser l'engagement de paris en ligne par tous les titulaires concernés".

5. Par un courrier du 19 avril 2018, la partie adverse répond qu'elle ne partage pas le point de vue de la requérante, selon lequel "la licence F1+ ne servirait alors qu'à annoncer l'offre de paris du titulaire de la licence F1" sans que les paris, organisés en ligne, puissent aussi être engagés, que la thèse défendue par la requérante a d'ailleurs été rejetée par l'arrêt de la Cour d'appel précité dont elle reproduit des extraits, qu'elle "ne s'opposera pas aux dispositions de la loi et aux dispositions d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles" au simple motif qu'un pourvoi contre celui-ci est envisagé par la requérante, et qu'elle n'intentera donc pas de procédure de sanction à l'égard des titulaires de licence "pour des actions qui restent dans les limites de leurs licences, ainsi que de la loi sur les jeux de hasard et ses arrêtés d'exécution".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

Thèse de la partie requérante

6. La partie requérante soutient que l'acte attaqué est susceptible de recours sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État car il affecte l'ordonnancement juridique, autorisant, de manière illégale, l'exploitation de l'engagement de paris en ligne et la Commission s'abstenant d'exercer son pouvoir de contrôle et de sanction à l'encontre de ses concurrents. Prenant appui sur de la jurisprudence qu'elle estime comparable aux faits de la présente cause, elle considère que l'acte attaqué ne se borne pas à reproduire le texte de certaines dispositions légales ou réglementaires mais les interprète d'une manière qui lui cause grief, qu'il n'est pas purement informatif puisqu'il fait suite à une demande explicite de sa part, et que le refus qui lui est opposé est définitif dès lors qu'il ne sera pas suivi d'un autre acte lui permettant d'en contester le fondement.

7. En son dernier mémoire, à propos de ce qu'elle qualifie de "décision d'autoriser l'exploitation de paris via des instruments de la société de l'information", elle souligne que le courrier attaqué fait suite à une interpellation expresse de sa part, qui a mis la Commission des jeux de hasard en demeure de prendre des mesures visant à faire cesser l'exploitation de paris illégaux, et qu'il ne s'agissait donc pas d'obtenir une consultation juridique de la partie adverse, l'état du droit lui étant bien connu, mais de lui demander d'empêcher que perdure l'exploitation illégale de paris

par certains de ses concurrents, ce que la Commission lui refuse, ce refus lui causant ainsi grief. Elle souligne que ce refus est plus que la simple "manifestation d'une opinion", qu'il "émane d'une personne qui dispose de pouvoirs en vertu de la loi et qui se refuse, pour des motifs contestés, à en faire usage", qu'il ne s'agit pas non plus du simple rappel d'une interprétation juridique, ni d'une "déclaration d'intention", mais d'une décision "dès à présent que les paris en ligne sont conformes à la loi et n'appellent pas de poursuites, ce qui cause grief à la requérante".

8. "Quant à la décision de la Commission de ne pas exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction", la requérante conteste que la compétence régulatrice ou sanctionnatrice de la Commission des jeux de hasard soit facultative. Elle estime que si la partie adverse dispose d'une marge d'appréciation dans l'exercice de son pouvoir de sanction, il reste que, conformément à l'article 20 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, la Commission doit "contrôler l'application et le respect de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution", qu'elle doit examiner les plaintes qui lui sont soumises, et qu'à cet égard elle ne dispose d'aucune marge d'appréciation, de sorte que le recours dirigé contre son abstention d'agir est recevable. Du reste, constate-t-elle, le refus de la Commission d'exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction ne se fonde pas sur un motif discrétionnaire et d'opportunité, mais sur des motifs de droit puisque la partie adverse estime, mais à tort, que l'engagement de paris en ligne est conforme à la loi sur les jeux de hasard.

9. La requérante conclut qu'elle doit nécessairement disposer d'une voie de recours lui permettant de contester la légalité de cette décision d'inaction de la Commission des jeux de hasard, alors que l'exploitation illégale des paris en ligne lui cause grief. Elle sollicite, à titre subsidiaire qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

Décision du Conseil d'État

10. L'acte attaqué a été suscité par la lettre de la partie requérante du 28 mars 2018. En substance, celle-ci s'élève de l'existence d'engagements de paris en ligne par certains de ses concurrents, titulaires d'une licence complémentaire F1+, alors qu'à son estime, la loi n'ayant pas prévu de licence de classe F2+, un tel engagement de paris ne peut avoir lieu que dans le monde "réel", dans un établissement de classe IV ou une librairie, et elle demande à la Commission des jeux de hasard d'user à bref délai des compétences de contrôle et de sanction que la loi lui confère pour y mettre fin.

Si ce courrier a suscité une réponse de la part de la partie adverse, celle-ci n'y était cependant pas tenue dès lors qu'aucune voie de droit n'était ouverte à la partie requérante pour lui permettre de saisir la partie adverse d'une telle demande.

Dans le courrier du 19 avril 2018, qui constitue l'acte attaqué, la partie adverse se dit surprise de constater que la requérante "adhère toujours à [une] théorie" qui s'avère incorrecte, en totale contradiction avec la loi, et qui a totalement été rejetée par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles, arrêt auquel elle entend se conformer de même qu'aux dispositions de la loi, un pourvoi en cassation fût-il envisagé ou déjà introduit. Elle conclut qu'eu égard à ce qui précède, elle s'abstiendra de toute procédure de sanction à l'égard des titulaires de licence pour des actions qu'elle ne juge pas illégales.

11. Une telle réponse, qui se borne à rappeler à la requérante les raisons pour lesquelles la partie adverse ne partage pas son point de vue, au demeurant "complètement éliminé" par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles, ne peut manifestement pas être perçue comme consistant en autant d'"autorisations" formelles données à tous titulaires de licences F1+ d'exploiter l'engagement de paris par le biais des instruments de la société de l'information. Sur ce point, contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué est dépourvu de toute conséquence juridique propre et ne modifie pas l'ordonnancement juridique.

12. Par ailleurs, par la lettre précitée du 19 avril 2018, la partie adverse ne refuse pas d'exercer les pouvoirs de contrôle et de sanction que la loi lui confère, vis-à-vis des sociétés concernées par la plainte de la requérante. Elle se limite à informer celle-ci qu'elle n'a pas l'intention d'entamer des poursuites à l'encontre de titulaires de licence dont les actions ne sont pas illégales puisqu'elles "restent dans les limites de leurs licences". Une telle annonce par la partie adverse de son intention de ne pas mettre en œuvre sa faculté de poursuivre des exploitants de jeux de hasard qui, à son estime, ne sont pas des contrevenants, ne consiste pas en un refus d'adopter une décision déterminée qu'elle était tenue de prendre. Elle ne modifie donc pas l'ordonnancement juridique et ne saurait, dès lors, être considérée comme un acte susceptible de recours au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

13. La question préjudicielle que la requérante sollicite de poser à la Cour constitutionnelle repose sur le postulat que la lettre attaquée du 19 avril 2019 contient une "décision" de la partie adverse autorisant l'exploitation de jeux de hasard qu'elle juge contraires à la loi et une autre "décision" de la partie adverse refusant d'exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction auxquels elle est tenue,

décisions contre lesquelles elle doit pouvoir disposer d'un recours effectif, au sens des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ce postulat est inexact. Il résulte des considérations qui précèdent que l'acte attaqué, daté du 19 avril 2018, n'emporte aucune modification de l'ordonnancement juridique. Il ne contient aucune décision causant grief à la requérante et susceptible de recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Étant donné que la question préjudicielle repose sur un postulat inexact, elle n'est nullement nécessaire à la solution du litige. Il n'y a dès lors pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, contrairement à ce que semble soutenir la requérante, ce n'est pas parce que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du présent recours pour les raisons ci-avant exposées, sa compétence *ratione materiae* étant strictement définie par l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973, qu'elle ne disposerait d'aucun recours effectif pour contester les pratiques commerciales de ses concurrents qu'elle juge déloyales, puisqu'il lui reste loisible de porter un tel litige devant les tribunaux de l'ordre judiciaire.

14. Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours au Conseil d'État. Le présent recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

15. La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Dès lors qu'elle a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées, il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le treize juin deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Yves HOUYET,	conseiller d'État,
Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX