

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.497 du 19 septembre 2019

A. 217.704/XI-20.916

En cause : **la société anonyme 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.

Partie intervenante :

la société anonyme DERBY,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} décembre 2015, la société anonyme (S.A.) ROCOLUC demande l'annulation de la "note" de la Commission des jeux de hasard intitulée "Paris sur des événements virtuels (1^{er} juillet 2015)".

Par une première requête en extension d'objet, introduite le 23 février 2016, la S.A. ROCOLUC sollicite l'extension de son recours en annulation à "la note du 13 janvier 2016 par laquelle la Commission des jeux de hasard décide de suspendre la note du 1^{er} juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbrokes, à compter du 1^{er} juin 2016 jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux et protocoles techniques correspondants pour les différentes catégories d'établissements de jeux" et "aux lignes directrices du groupe de travail internet de la

XI - 20.916 - 1/29

Commission des jeux de hasard, de date inconnue, qui autorisent les paris virtuels en ligne".

Par une deuxième requête en extension d'objet, introduite le 25 juillet 2016, la S.A. ROCOLUC sollicite l'extension de son recours original à "la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juin 2016, par laquelle la Commission décide de suspendre la note du 1^{er} juillet 2015 à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal relatif aux paris virtuels actuellement au stade de projet. Si cet arrêté entre en vigueur après le 1^{er} janvier 2017, la Commission décide de suspendre la note du 1^{er} juillet 2015 à partir du 1^{er} janvier 2017".

Par une troisième requête en extension d'objet, introduite le 11 mai 2017, la S.A. ROCOLUC demande l'extension de son recours initial à "la décision du 2 janvier 2017 [décidant de prolonger les effets de sa note du 13 janvier 2016 jusqu'au 30 juin 2017], à la note du 12 janvier 2012 [d'encadrement des paris virtuels], à la modification de cette note du 17 avril 2013 et à l'autorisation délivrée à Ladbrokes le 8 février 2012".

II. Procédure

Par une requête introduite le 20 janvier 2016, la société anonyme (S.A.) DERBY demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 8 mars 2016 a accueilli la requête en intervention introduite par la S.A. DERBY.

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

M. Éric 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 5 août 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 3 septembre 2019 à 10 heures.

M. Yves HOUYET, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

XI - 20.916 - 2/29

M^e Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, 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

La requérante dispose d'une licence de classe B (licence n° B3892) et d'une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II sur le site www.casinobelgium.be.

La Commission des jeux de hasard a approuvé, lors de sa réunion du 1^{er} juillet 2015, une « note d'encadrement relative à la possibilité d'organiser des paris sur des événements virtuels ».

Il s'agit de la décision initialement attaquée.

Le 13 janvier 2016, la partie adverse suspend sa note du 1^{er} juillet 2015 avec effet au 1^{er} juin 2016.

En substance, elle décide de « suspendre la note du 1^{er} juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbrokes, à compter du 1^{er} juin 2016 jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux et protocoles techniques correspondants pour les différentes catégories d'établissements de jeux ».

Il s'agit de la première décision faisant l'objet d'une demande d'extension du recours en annulation.

Le 1^{er} juin 2016, la partie adverse suspend sa note du 1^{er} juillet 2015 à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal relatif aux paris virtuels et à partir du 1^{er} janvier 2017 au plus tard.

En substance, elle décide « de suspendre la note du 1^{er} juillet 2015 concernant l'exploitation de paris virtuels dans les agences de paris et les approbations délivrées à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal relatif aux paris virtuels. Si l'arrêté royal relatif aux paris virtuels entre en vigueur après le 1^{er} janvier 2017, la Commission des jeux de hasard décide de suspendre la note du 1^{er} juillet 2015 concernant l'exploitation de paris virtuels dans les agences de paris et les approbations délivrées à partir du 1^{er} janvier 2017 ».

Il s'agit de la deuxième décision faisant l'objet d'une demande d'extension du recours en annulation.

Par une décision du 2 janvier 2017, la partie adverse suspend la décision du 13 janvier 2016 jusqu'au 30 juin 2017 et décide de ne plus mettre aucune nouvelle autorisation d'exploiter à l'agenda.

Il s'agit de la troisième décision faisant l'objet d'une demande d'extension du recours en annulation.

Le 28 mars 2017, la partie requérante introduit une procédure judiciaire à l'encontre de l'État belge. Dans le cadre de ce litige, elle dit avoir pu prendre connaissance de certaines informations, dont :

- une note d'encadrement des paris virtuels du 12 janvier 2012;
- une modification de la note d'encadrement précitée, datée du 17 avril 2013;
- une autorisation délivrée à Ladbrokes le 8 février 2012 en vue de l'exploitation de paris virtuels.

Ces décisions sont également concernées par la troisième demande d'extension de l'objet du recours en annulation.

IV. Recevabilité du recours en annulation

Thèses des parties

La partie adverse expose que l'acte attaqué a un double objet, que, d'une part, il examine la question de savoir si la loi sur les jeux de hasard ou ses arrêtés d'exécution contiennent des objections juridiques à l'organisation de paris sur des événements virtuels et conclut que l'organisation de paris sur des événements virtuels est conforme aux dispositions de la loi sur les jeux de hasard dans la mesure où l'on considère ce type de paris comme des paris sur des événements, que, d'autre part, il détermine un encadrement à respecter par les titulaires de licences qui ont obtenu une autorisation préalable d'organiser des paris sur des événements virtuels à partir du 1^{er} septembre 2015, que sont seuls susceptibles d'être annulés, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes, que l'acte dont le Conseil d'État peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine, que cette condition n'est pas réunie en l'espèce puisque l'acte attaqué se contente de commenter la législation existante, que l'acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours à défaut de toute modification de l'ordonnancement juridique, que l'exception est toutefois liée à la question de savoir ce qu'on dénomme « paris sur événements virtuels » et donc au fond, qu'ensuite, à supposer que l'acte attaqué, en ce qu'il détermine un encadrement à respecter par les titulaires de licences qui ont obtenu une autorisation préalable d'organiser des paris sur des événements virtuels à partir du 1^{er} septembre 2015, puisse s'analyser comme un acte réglementaire, encore faut-il que la requérante puisse justifier d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, qu'un acte réglementaire n'est susceptible d'être attaqué que par les personnes auxquelles il s'applique, par celles auxquelles il a vocation à s'appliquer et par celles qui en subissent directement les effets, qu'en l'occurrence, la requérante ne soutient ni ne démontre que l'acte attaqué a vocation à lui être appliqué et qu'elle en subit directement les effets, que de fait, elle n'est pas destinataire de l'acte attaqué, ne soutient pas avoir demandé une autorisation pour organiser des paris sur des événements sportifs, qu'elle ne démontre pas en subir directement les effets et n'expose pas en quoi consisterait l'avantage que pourrait lui procurer l'annulation de l'acte attaqué, qu'en tout état de cause, l'acte attaqué a été suspendu par la note du 13 janvier 2016 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbrokes, à compter du 1^{er} juin 2016 jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux pour les différentes catégories d'établissements de jeux et que, dans la mesure où l'acte attaqué ne produit plus d'effets, elle n'aperçoit pas quel avantage pourrait lui procurer l'annulation de l'acte attaqué.

La partie requérante réplique que le premier acte attaqué s'intitule « Note d'encadrement » et va bien au-delà d'un simple commentaire du droit applicable, que la partie adverse a d'ailleurs suspendu cet acte par une décision du 13 janvier 2016, démontrant ainsi que cet acte a bien une portée normative, que les paris virtuels autorisés par l'acte attaqué sont très semblables aux jeux automatiques et ne sont pas autorisés par la loi, qu'elle exploite un établissement de classe II physique et virtuel, qu'elle subit donc la concurrence des paris virtuels illégalement autorisés par l'acte attaqué, que son annulation lui procurera un avantage, qu'à défaut d'être autorisés, les paris virtuels ne seront plus offerts au public dans des établissements concurrents et que la circonstance que l'acte ait été suspendu ne la prive pas de son intérêt à agir.

La partie intervenante fait valoir que l'acte attaqué a été suspendu par une décision du 13 janvier 2016 et que pour ce seul motif, la requérante n'a pas intérêt au recours.

Subsidiairement, elle indique qu'à supposer que l'acte attaqué, en ce qu'il détermine un encadrement à respecter par les titulaires de licence qui ont obtenu une autorisation préalable d'organiser des paris sur des événements virtuels à partir du 1^{er} septembre 2015, puisse s'analyser comme un acte réglementaire, encore faut-il que la requérante démontre son intérêt à l'annulation et que celle-ci, titulaire d'une licence de classe B, ne démontre ni que la note critiquée s'appliquerait à elle, ni qu'elle aurait vocation à s'appliquer à sa situation, ni qu'elle en subirait un effet direct.

Elle affirme que, dans la mesure où la note attaquée examine la question de savoir si la loi sur les jeux de hasard ou ses arrêtés d'exécution contiennent des objections juridiques à l'organisation de paris sur des événements virtuels et conclut que l'organisation et l'offre de paris sur des événements virtuels sont conformes à cette législation, elle ne modifie pas non plus l'ordonnancement juridique, que cette note se limite à commenter le cadre législatif et réglementaire existant sans y ajouter de règles nouvelles et que l'exception est cependant liée au fond, dès lors que se pose la question de savoir si les paris sur des événements virtuels doivent ou non être qualifiés de « paris » au sens de la loi du 7 mai 1999.

Appréciation

Si la requérante et les sociétés actives dans le domaine des paris qui proposent des paris hors ligne et en ligne sur des événements virtuels, telle que la société intervenante, n'exploitent pas des établissements de jeux de hasard appartenant aux mêmes classes, ces entreprises sont toutefois actives dans le même secteur économique d'exploitation des jeux de hasard et sont susceptibles de se partager une même clientèle. Il s'agit dès lors de sociétés concurrentes.

Dans le moyen unique, la requérante soutient en substance que l'acte attaqué autorise de manière générale l'engagement de paris virtuels au sein d'établissements de classe IV fixes, moyennant quelques formalités. Elle estime que cette possibilité qui est offerte à une société concurrente, est illégale et que cette société bénéficie de la sorte d'un avantage illicite. En l'espèce, la question de savoir si l'acte attaqué favorise illégalement une société concurrente de la requérante et si la requérante dispose de l'intérêt requis, est liée à l'examen du fondement du recours.

En effet, si la possibilité d'organiser des paris sur des événements virtuels découle de la loi, alors c'est la loi qui crée cette situation de concurrence et non la décision attaquée. Par contre, si la loi n'a pas autorisé, explicitement ou implicitement, l'organisation de paris sur des événements virtuels mais que la décision attaquée y pourvoit, alors la concurrence préjudiciable est la conséquence de la décision attaquée.

La note d'encadrement entreprise concerne la question de savoir si la loi sur les jeux de hasard ou ses arrêtés d'exécution contiennent des objections juridiques à l'organisation de paris sur des événements virtuels. Elle conclut que l'organisation ou l'offre de tels paris est conforme aux dispositions de la loi sur les jeux de hasard. La note précitée ne se limite pas à une simple interprétation de la loi mais aménage un encadrement concernant l'organisation de paris sur des événements virtuels. Dans sa note du 13 janvier 2016, la Commission des jeux de hasard qualifie au demeurant sa note du 1^{er} juillet 2015 de « réglementation ». La note entreprise n'est pas purement informative mais revêt un caractère réglementaire susceptible de recours.

La note initiale a été prise le 1^{er} juillet 2015, puis suspendue à partir du 1^{er} juin 2016 par la décision du 13 janvier 2016, en telle sorte qu'elle a pu faire grief à la partie requérante pendant ces onze mois. En outre, la décision du 2 janvier 2017 suspend la décision de suspension jusqu'au 30 juin 2017, ce qui signifie qu'entre le 2 janvier 2017 et le 30 juin 2017, la note du 1^{er} juillet 2015 a de nouveau produits ses effets pendant près de six mois. Il s'ensuit que la partie requérante a subi les effets de

la note pendant plusieurs mois en telle sorte qu'elle justifie d'un intérêt suffisant à son annulation.

V. Les demandes d'extension de l'objet du recours

Première demande d'extension de l'objet du recours

Thèses des parties

La partie requérante veut étendre le recours à la note du 13 janvier 2016 ainsi qu'aux « lignes directrices » du groupe de travail internet de la Commission des jeux de hasard. Cette demande d'extension a eu lieu par l'envoi, recommandé à la poste le 23 février 2016, d'une requête en extension d'objet.

La partie adverse expose que cette demande d'extension de l'objet du recours est irrecevable parce que la requête initiale l'est, la note du 1^{er} juillet 2015, n'étant pas un acte susceptible de recours, que, par ailleurs, la partie requérante n'a pas souhaité prendre part à la consultation publique du secteur organisée par la Commission des jeux de hasard, que cette attitude contredit son intérêt, que la décision du 13 janvier 2016 suspend la note du 1^{er} juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation de Ladbrokes à compter du 1^{er} juin 2016 et qu'elle n'aperçoit pas l'intérêt à obtenir l'annulation de cette note.

Pour ce qui concerne les « lignes directrices », la partie adverse soutient que la demande d'extension de l'objet du recours est tardive car ces lignes ont été arrêtées par le groupe de travail au plus tard le 15 octobre 2015, date de la communication de la consultation organisée par la Commission des jeux de hasard, publiée sur le site internet le 19 octobre 2015, que, dans sa requête, la partie requérante affirme avoir consulté l'actualité du 19 octobre 2015 en telle sorte qu'elle pouvait en avoir connaissance au moment de l'introduction du recours et que les lignes directrices n'ont pas pour objet d'autoriser l'engagement de paris sur des événements virtuels en ligne, que cette autorisation découle des licences F1+ et qu'elle n'aperçoit pas quel intérêt la requérante peut avoir à l'annulation de ces lignes directrices.

La partie requérante réplique en renvoyant à la requête pour ce qui concerne la recevabilité du recours dirigé contre l'acte initialement attaqué et en soutenant que, par rapport à la décision du 13 janvier 2016, son absence de participation à l'enquête publique ne fait pas obstacle à la recevabilité du recours

d'autant plus que l'enquête ne repose sur aucun fondement légal, que, par rapport aux lignes directrices, l'actualité du 19 octobre 2015 se contente d'inviter les parties intéressées à adresser leurs commentaires sur les orientations du groupe de travail qui ne sont pas reproduites dans la communication du 19 octobre, ni jointes, que ce n'est qu'en prenant connaissance de la décision du 13 janvier 2016 qu'elle a pris conscience que les lignes directrices sont une réglementation distincte de celle découlant de la note du 1^{er} juillet 2015, que le 3 février 2016, la partie adverse ne lui a pas communiqué de document formel mais a simplement reproduit le contenu des lignes directrices, que la Commission des jeux de hasard qualifie elle-même ses lignes directrices de réglementation, que l'intérêt à agir contre les lignes directrices qui régit les paris sur des événements virtuels en ligne est de la même nature que celui à agir contre la note du 1^{er} juillet 2015 qui régit les paris sur des événements virtuels hors ligne et qu'elle est titulaire d'une licence B permettant des jeux automatiques hors ligne et B+ qui permet des jeux en ligne.

La partie intervenante développe une argumentation similaire à celle de la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, la requérante soutient que « seul un retrait, opérant avec effet rétroactif, de la note du 1^{er} juillet 2015 aurait éventuellement pu donner satisfaction à la partie requérante, de telle sorte que celle-ci n'aurait pas d'intérêt à poursuivre l'annulation de la décision de retrait », que « la décision de retrait produirait dans ce cas les mêmes effets qu'une annulation par Votre Conseil, et la requérante n'aurait pas d'intérêt à demander l'annulation de la décision de retrait », que « la décision du 13 janvier 2016 ne présente néanmoins pas les caractéristiques précitées : il s'agit d'une simple suspension, qui ne produit de surcroît ses effets qu'à partir du 1^{er} juin 2016 », que « les établissements de classe IV fixes ont été indûment autorisés à continuer l'exploitation des paris virtuels pendant cette période transitoire », que « la partie requérante conserve à tout le moins un intérêt à voir la note du 1^{er} juillet 2015 annulée pour la période où elle a produit ses effets et a permis aux établissements concernés de faire une concurrence déloyale à la partie requérante », que « la suspension opérée par la décision du 13 janvier 2016 n'intervient par ailleurs pas en raison de l'illégalité de la note du 1^{er} juillet 2015 », qu'« alors que la décision du 13 janvier 2016 semblait pouvoir être interprétée comme la reconnaissance de l'illégalité des paris virtuels hors ligne, et donc de l'illégalité de la note du 1^{er} juillet 2015 qui en autorisait l'exploitation, la Commission des jeux de hasard a indiqué à la partie requérante que la décision du 13 janvier 2016 n'a pas la portée qui lui est prêtée par partie requérante », que « l'objet, les motifs et les modalités de la décision du 13 janvier 2016 causent grief à la requérante », que « d'une part, la décision du 13 janvier 2016 dispose que "En ce qui concerne

XI - 20.916 - 9/29

l'exploitation des paris virtuels en ligne, il semble n'y avoir aucun problème avec la réglementation actuelle par le biais des lignes directrices du groupe de travail 'internet' qui continuent ainsi à s'appliquer dans leur intégralité" », que « la décision du 13 janvier 2016 ne suspend l'exploitation des paris virtuels qu'hors ligne, et pas en ligne, où les "lignes directrices" restent d'application », que « d'autre part, comme déjà souligné, la décision du 13 janvier 2016 ne fait que suspendre, à partir du 1^{er} juin 2016, les effets de la note du 1^{er} juillet 2015 », que « la partie requérante a intérêt à agir contre cette disposition transitoire qui lui cause grief », que « Votre Conseil a jugé recevables bien d'autres types de recours qui, comme en l'espèce, concernaient des actes qui vont seulement partiellement dans le sens voulu par le requérant », que « la présente affaire peut d'abord être comparée à celle qui a donné lieu au récent arrêt Steffens (n° 240.966 du 8 mars 2018) (...) », que « la décision du 13 janvier 2016 donne certes partiellement satisfaction au requérant, mais celui-ci doit pouvoir disposer d'un recours effectif pour faire censurer l'illégalité dont cet acte est entaché, et qui lui cause grief », que « cette illégalité tient notamment — comme dans l'affaire Steffens — à la circonstance que l'acte attaqué n'a pas de portée rétroactive et aménage au contraire une période de transition au profit d'un concurrent de la partie requérante », que « la décision du 13 janvier 2016 est également illégale en ce qu'elle suspend l'engagement de paris virtuels hors ligne, mais pas en ligne », que « la partie requérante doit pouvoir soumettre ces modalités illégales à la censure de Votre Conseil », que « (concernant les "lignes directrices"), l'obligation pour le requérant d'adopter une attitude active en vue de prendre connaissance d'un acte qu'il souhaite éventuellement attaquer ne peut prévaloir qu'à l'égard d'actes dont le requérant peut raisonnablement présumer qu'il s'agit d'actes administratifs attaquables devant Votre Conseil, et susceptibles de lui causer grief », que « lorsque ni l'intitulé de l'acte ("orientations", "lignes directrices"), ni le contexte dans lequel il s'insère ne permet au requérant d'en déduire la portée normative, la jurisprudence précitée ne saurait trouver à s'appliquer », que « la publication du 19 octobre 2015 se contente d'inviter les parties intéressées à faire connaître leur point de vue par rapport à la "régulation souhaitable" en matière de paris virtuels », que « les tiers intéressés pouvaient à cet égard faire part de leurs commentaires sur les "orientations du groupe de travail internet" », que « rien ne permet de déduire de la publication du 19 octobre 2015 que les "orientations" auraient une portée normative et présenteraient le caractère d'acte attaquant faisant grief à la requérante », que « tout au plus pouvait-on déduire de cette publication qu'une régulation était "souhaitable" (et n'avait donc à ce stade pas encore été matérialisée) et que le groupe de travail internet avait à cet égard établi des "orientations" », qu'il « est uniquement fait référence à la note du 1^{er} juillet 2015 », que « la partie requérante n'aurait jamais pu établir le caractère normatif de cette note si son contenu n'avait pas par ailleurs été publié sur le site internet de la Commission », qu'à

XI - 20.916 - 10/29

« l'inverse, le contenu des "orientations" du groupe de travail (dont la requérante n'a compris que plus tard qu'elles correspondent aux "lignes directrices") n'a pas été publié sur le site de la Commission », que « ce n'est qu'à l'occasion de la publication de la décision du 13 janvier 2016 que la partie requérante a pu raisonnablement se préoccuper du caractère réglementaire des "lignes directrices", la Commission des jeux de hasard visant la "réglementation actuelle en matière de paris virtuels moyennant (..) les lignes directrices du groupe de travail 'Internet' pour les paris virtuels en ligne" », que « dès cet instant, la partie requérante a adopté une attitude active en vue d'avoir une connaissance suffisante desdites lignes directrices (...) », que « la requérante concluait son courrier en invitant la Commission à lui communiquer les lignes directrices au plus tard pour le 8 février 2016, précisément en vue de pouvoir exercer utilement un recours auprès du Conseil d'État », que « la partie requérante n'a donc pas arbitrairement retardé sa prise de connaissance des lignes directrices », qu'elle « a fait preuve de prudence et de diligence pour acquérir cette connaissance dès qu'il est apparu que la Commission des jeux de hasard leur attribuait une portée réglementaire, ce qui ne pouvait pas être déduit de leur seul intitulé dans la publication du 19 octobre 2015 », que « conclure à l'irrecevabilité *ratione temporis* de la demande d'extension reviendrait à faire peser une charge disproportionnée dans le chef de la partie requérante, tout en cautionnant l'absence de transparence avec laquelle la Commission des jeux de hasard opère — sans compétence — une régulation du secteur des jeux de hasard », qu'« interprété en ce sens, l'article 4, § 1, al. 3, du règlement de procédure, qui dispose que les recours en annulation dirigés contre des actes qui ne doivent être ni publiés ni notifiés doivent être introduits dans un délai de 60 jours à dater du jour où le requérant en a connaissance, serait contraire aux garanties inhérentes au droit d'accès à un tribunal, consacré par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La limitation du droit d'accès à un tribunal imposée à la requérante ne serait en effet pas proportionnée au but visant à garantir la sécurité juridique et la bonne administration de la justice », que « les lignes directrices sont rédigées en anglais, en violation flagrante des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative », que « la partie requérante n'aurait donc jamais pu acquérir une connaissance suffisante et certaine d'un acte qui n'est pas rédigé dans une langue qu'elle est légalement supposée comprendre », que « l'article 58 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative sanctionne de nullité les actes et règlements contraires à ses dispositions, étant précisé que "Le constat de nullité des actes et règlements, visés par le présent article, se prescrit après cinq ans" », que « le texte de cette disposition n'exclut pas son application au contentieux de l'excès de pouvoir », que « le délai de cinq ans doit donc prévaloir par dérogation au délai de droit commun de 60 jours » et qu'il « ressort de ce qui précède que la requête en extension, introduite le 23 février 2019, est recevable *ratione temporis* ».

XI - 20.916 - 11/29

Appréciation

La demande d'extension de l'objet du recours à la décision du 13 janvier 2016 est irrecevable à défaut d'intérêt. En effet, la décision du 13 janvier 2016 suspend la note du 1^{er} juillet 2015 et l'approbation délivrée à Ladbrokes au 1^{er} juin 2016. À la différence des cas de jurisprudence cités par la requérante, concernant des actes partiellement défavorables, il n'y a pas, dans la présente affaire, une décision partiellement défavorable mais deux actes dont l'un cause grief à la requérante, s'il a la portée qu'elle lui donne, soit la note du 1^{er} juillet 2015 et dont l'autre est favorable à la requérante, en ce qu'il suspend partiellement les effets du premier, soit la décision du 13 janvier 2016.

Celle-ci n'autorise pas la situation de concurrence que dénonce la requérante et elle ne l'aggrave pas. S'il s'avérait, lors de l'examen du fondement du recours, que la note du 1^{er} juillet 2015 a la portée que la requérante lui attribue, seule cette note autoriserait la concurrence illégale dont se plaint la requérante. En conséquence, le grief qu'elle aurait continué à subir, à la suite de la suspension partielle des effets de cette note par la décision du 13 janvier 2016, n'aurait pas résulté de l'adoption de celle-ci mais de la seule persistance de certains effets de la note du 1^{er} juillet 2015.

La circonstance que la décision du 13 janvier 2016 ne retire pas la note du 1^{er} juillet 2015 ou contienne des motifs qui déplaisent à la requérante, n'implique pas que cet acte cause le grief que la requérante aurait subi, à savoir une situation de concurrence illégale en raison de l'autorisation de l'engagement de paris sur des événements virtuels par la note précitée. Par contre, l'annulation de la note du 13 janvier 2016 serait défavorable à la requérante dès lors qu'elle anéantirait la suspension des effets de la note du 1^{er} juillet 2015.

Le droit au recours effectif que brandit la requérante ne nécessite pas que son recours soit étendu à la décision du 13 janvier 2016 qui lui est favorable. Il suffit qu'elle puisse obtenir l'annulation de l'acte qui, s'il a la portée que la requérante lui attribue, est le seul à lui causer grief, à savoir la note du 1^{er} juillet 2015.

Pour ce qui concerne les lignes directrices, la requérante affirme n'en avoir pris connaissance que le 3 février 2016 par un courrier de la partie adverse. Toutefois, les captures d'écran, déposées au dossier administratif, établissent que la publication du 19 octobre 2015 fait référence aux orientations du groupe de travail internet. Cette capture d'écran montre clairement que la Commission des jeux de

hasard entend recueillir l'opinion des personnes intéressées, non seulement à propos de la note du 1^{er} juillet 2015 sur les paris virtuels offline mais aussi sur les orientations du groupe de travail internet sur les paris virtuels offline.

Dès lors que ces orientations ou lignes directrices ne doivent pas faire l'objet d'une notification ou d'une publication officielle, c'est à partir du jour où la partie requérante en prend connaissance ou peut raisonnablement en prendre connaissance que commence à courir le délai contentieux, augmenté, le cas échéant, de la période pendant laquelle a été attendue la communication demandée. La requérante devait veiller à s'informer et ne pouvait, par sa passivité, retarder le point de départ du délai de recours. Au contraire, la requérante devait faire diligence pour recueillir, dans un délai raisonnable, auprès de la partie adverse les renseignements relatifs à l'existence et au contenu des lignes directrices.

À la page 4 de la requête recommandée le 1^{er} décembre 2015, la partie requérante reproduit le contenu de la publication internet de la Commission des jeux de hasard du 19 octobre 2015. Il en résulte que la demande d'extension de l'objet du recours aux lignes directrices, contenue dans la requête enregistrée le 24 février 2016, est irrecevable *ratione temporis*, la partie requérante n'ayant entamé aucune démarche pour en prendre une connaissance suffisante après la publication sur le site internet.

Dès lors que la requérante soutient que la partie adverse adopte des actes réglementaires, telle la note attaquée du 1^{er} juillet 2015, sous le couvert d'actes qui n'apparaissent pas comme des actes attaquables, elle ne peut feindre, dans le présent contexte litigieux, qu'elle ne pouvait se douter qu'un autre acte, à savoir les lignes directrices contestées, étaient susceptibles d'édicter également des normes attaquables. Dans un tel contexte, il appartenait à la requérante de s'informer au sujet du contenu des lignes directrices. La circonstance qu'elles fussent rédigées en anglais n'est pas pertinente dès lors que la requérante pouvait parfaitement solliciter, lors de la demande d'information qu'elle aurait dû former, que le contenu de ces lignes lui fût fourni en français. Exiger, dans le contexte précité, que la requérante entreprenne les démarches requises pour ne pas retarder le point de départ du délai de recours, ne constitue pas une charge excessive pour la requérante, ni une restriction disproportionnée à son droit au recours effectif.

La première demande d'extension de l'objet du recours est irrecevable.

Deuxième demande d'extension de l'objet du recours

Thèses des parties

La partie requérante entend étendre également le recours à la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juin 2016 par laquelle elle décide de suspendre la note du 1^{er} juillet 2015 à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal relatif aux paris virtuels et à partir du 1^{er} janvier 2017 au plus tard. Cette extension a eu lieu par l'envoi, recommandé à la poste le 25 juillet 2016, d'une seconde requête en extension d'objet.

La partie adverse fait valoir que si le Conseil d'État admet l'extension de l'objet du recours aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué, cette extension suppose que le recours en annulation soit lui-même recevable, qu'elle a exposé que la note du 1^{er} juillet 2015 n'était pas un acte susceptible de recours, à défaut de modification de l'ordonnancement juridique, sachant que l'exception est liée au fond et que pour le surplus, la requérante ne démontrait pas non plus subir directement les effets de cette décision et n'exposait pas en quoi consisterait l'avantage que pourrait lui procurer son annulation et que, dès lors que la requête dont la requérante sollicite l'extension est irrecevable, la requête en extension d'objet est également irrecevable.

La partie adverse ajoute que l'intérêt requis suppose que l'acte attaqué cause à la requérante un inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime et que l'annulation lui procure un avantage personnel et direct, même minime, que les décisions du 13 janvier 2016 et du 2 janvier 2017 suspendent la note du 1^{er} juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbrokes jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux et protocoles techniques correspondants pour les différentes catégories d'établissement de jeux, au plus tard jusqu'au 30 juin 2017 en telle sorte qu'elle n'aperçoit pas quel serait l'inconvénient qui serait causé à la requérante par ces décisions.

En réplique, la partie requérante renvoie à ses arguments développés dans les écrits de la procédure relatifs au recours initial pour ce qui concerne la recevabilité de ce recours. Elle expose que le tribunal de première instance de Bruxelles a également considéré qu'elle subissait un préjudice financier du fait des paris sur des événements virtuels, que, selon la partie adverse, le seul titulaire de l'autorisation a déjà interprété largement le cadre créé par l'acte attaqué initialement, que la note du 1^{er} juillet 2015 n'est que suspendue, que cette note n'a pas été retirée de l'ordonnancement juridique, que, malgré la suspension de la note et un jugement

XI - 20.916 - 14/29

du 31 mai 2017, Ladbroke's poursuit l'exploitation de paris virtuels à son préjudice, que la Commission des jeux de hasard n'a pris aucune mesure à ce propos et qu'elle a intérêt à faire constater l'illégalité des décisions de prolonger les effets de la note du 1^{er} juillet 2015 jusqu'au 30 juin 2017 en vue d'obtenir réparation de son préjudice.

Appréciation

La deuxième demande d'extension de l'objet du recours à la décision du 1^{er} juin 2016 est irrecevable à défaut d'intérêt. En effet, la décision du 1^{er} juin 2016 suspend la note du 1^{er} juillet 2015 à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal relatif aux paris virtuels et, si cet arrêté royal entre en vigueur après le 1^{er} janvier 2017, la Commission des jeux de hasard décide que la note est suspendue à partir de ce 1^{er} janvier 2017.

À la différence des cas de jurisprudence, cités par la requérante, concernant des actes partiellement défavorables, il n'y a pas, dans la présente affaire, une décision partiellement défavorable mais deux actes dont l'un cause grief à la requérante, s'il a la portée qu'elle lui donne, soit la note du 1^{er} juillet 2015 et dont l'autre est favorable à la requérante, en ce qu'il suspend les effets du premier, soit la décision du 1^{er} juin 2016.

Celle-ci n'autorise pas la situation de concurrence que dénonce la requérante et elle ne l'aggrave pas. S'il s'avérait, lors de l'examen du fondement du recours, que la note du 1^{er} juillet 2015 a la portée que la requérante lui attribue, seule cette note autoriserait la concurrence illégale dont se plaint la requérante. En conséquence, le grief qu'elle aurait continué à subir, à la suite de la suspension des effets de cette note par la décision du 1^{er} juin 2016, n'aurait pas résulté de l'adoption de celle-ci mais de la seule persistance de certains effets de la note du 1^{er} juillet 2015.

La circonstance que la décision du 1^{er} juin 2016 ne retire pas la note du 1^{er} juillet 2015 ou contienne des motifs qui déplaisent à la requérante, n'implique pas que cet acte cause le grief que la requérante aurait subi, à savoir une situation de concurrence illégale en raison de l'autorisation de l'engagement de paris sur des événements virtuels par la note précitée. Par contre, l'annulation de la note du 1^{er} juin 2016 serait défavorable à la requérante dès lors qu'elle anéantirait la suspension des effets de la note du 1^{er} juillet 2015.

Le droit au recours effectif que brandit la requérante, ne nécessite pas que son recours soit étendu à la décision du 1^{er} juin 2016 qui lui est favorable. Il suffit

qu'elle puisse obtenir l'annulation de l'acte qui, s'il a la portée que la requérante lui attribue, est le seul à lui causer grief, à savoir la note du 1^{er} juillet 2015.

Troisième extension de l'objet du recours

Thèses des parties

La partie requérante entend étendre le recours à la décision du 2 janvier 2017, à la note du 12 janvier 2012, à la modification de cette note du 17 avril 2013 et à l'autorisation délivrée à Ladbroke's le 8 février 2012. Cette troisième requête a eu lieu par un envoi, recommandé à la poste, le 11 mai 2017.

La partie adverse répond que, si le Conseil d'État admet l'extension de l'objet du recours aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué, cette extension suppose que le recours en annulation soit lui-même recevable, qu'elle a exposé que la note du 1^{er} juillet 2015 n'était pas un acte susceptible de recours, à défaut de modification de l'ordonnancement juridique, sachant que l'exception est liée au fond et que pour le surplus, la requérante ne démontrait pas non plus subir directement les effets de cette décision et n'exposait pas en quoi consisterait l'avantage que pourrait lui procurer son annulation, que, dès lors que la requête dont la requérante sollicite l'extension est irrecevable, la requête en extension d'objet est également irrecevable. La partie adverse ajoute qu'elle n'aperçoit pas l'avantage personnel et direct que pourrait procurer l'annulation de la note du 12 janvier 2012, de sa modification par la note du 17 avril 2013 et de l'autorisation délivrée à Ladbroke's le 8 février 2012, que la note du 12 janvier 2012, la modification de cette note du 17 avril 2013 et l'autorisation délivrée à Ladbroke's le 8 février 2012 sont antérieures à l'objet initial du recours, qu'elles n'en constituent donc pas, par nature, la suite logique et nécessaire, que cette requête est de surcroît tardive, que, s'il est vrai que ces décisions ne devaient ni être publiées, ni être notifiées à la requérante, il reste qu'elle ne peut retarder de manière déraisonnable la prise de connaissance d'un acte administratif susceptible de lui faire grief, que la Commission des jeux de hasard a décidé de poursuivre un processus de réflexion sur le statut des paris virtuels, auquel elle a souhaité associer les acteurs du secteur et elle a procédé à une consultation publique du secteur pour permettre à toute personne intéressée de faire valoir son point de vue sur les questions relatives aux paris virtuels, à partir du mois d'octobre 2015, que la requérante n'a pas souhaité prendre part à cette consultation, ce dont il faut conclure qu'elle n'a pas fait toute diligence pour prendre connaissance du contexte dans lequel les paris virtuels étaient exploités et qu'elle n'a donc pas fait toute diligence pour prendre connaissance des actes auxquels elle prétend aujourd'hui étendre son recours, qui ont été adoptés il y a maintenant près de cinq ans.

En réplique, la partie requérante renvoie à ses arguments développés dans les écrits de la procédure relatifs au recours initial pour ce qui concerne la recevabilité de ce recours. Elle expose que le tribunal de première instance de Bruxelles a également considéré qu'elle subissait un préjudice financier du fait des paris sur des événements virtuels, que, selon la partie adverse, le seul titulaire de l'autorisation a déjà interprété largement le cadre créé par l'acte attaqué initialement, qu'elle a intérêt à agir contre la note d'encadrement du 12 janvier 2012 ainsi que contre sa modification comme contre l'autorisation octroyée à Ladbrokes, que l'extension de l'objet du recours peut avoir lieu à l'égard d'actes antérieurs au recours initial, que la communication du 19 octobre 2015 ne mentionne pas ces actes, qu'elle n'avait aucune obligation de prendre part aux consultations organisées par la partie adverse et qu'elle n'a pu en prendre connaissance plus tôt car ces pièces n'ont pas été déposées au dossier administratif alors qu'elles sont liées à l'acte attaqué en telle sorte que la demande d'extension de l'objet du recours est recevable.

Dans son dernier mémoire, la requérante soutient, au sujet de l'autorisation délivrée à Ladbrokes le 8 février 2012, que « la décision du 13 janvier 2016 prévoit une période transitoire avant de suspendre la note du 1^{er} juillet 2015, "compte tenu de l'approbation d'exploitation de ces jeux accordée précédemment aux agences de paris" », que « la décision du 13 janvier 2016 semblait ainsi faire référence à un cadre réglementaire approuvant de manière générale l'exploitation de paris virtuels par toutes les agences de paris », qu'elle « mentionnait certes, en outre, l'approbation "à Ladbrokes", mais la partie requérante n'a pas compris, et n'aurait pas pu comprendre cette référence comme une preuve de l'existence d'une autorisation délivrée spécifiquement à Ladbrokes (en sus de l'autorisation générale dont bénéficiaient toutes les agences de paris) », que « la Commission des jeux de hasard publie, sur son site internet, une liste officielle de l'ensemble des licences et autorisations délivrées », que « l'approbation délivrée à Ladbrokes n'y a jamais figuré », qu'à « la suite de la publication de la décision du 13 janvier 2016, la partie requérante a activement cherché à prendre connaissance de tous les documents qui y sont liés », que « dans son courrier du 25 janvier 2016 adressé à la partie adverse, elle a invité celle-ci à lui communiquer "l'ensemble du dossier administratif relatif à la note du 13 janvier 2016" », que « le 3 février 2016, en réponse à ce courrier, la partie adverse n'a pas communiqué l'autorisation délivrée à Ladbrokes », qu'« aucun des documents transmis par la Commission à cette occasion — pas même les observations de Ladbrokes sur la consultation de la Commission — ne fait référence à une éventuelle autorisation individuellement accordée à Ladbrokes », que « nulle part, dans les mémoires en réponse et les pièces déposées par la partie adverse, celle-ci ne fait référence à l'autorisation du 8 février 2012, alors que celle-ci est

XI - 20.916 - 17/29

manifestement liée à l'objet du recours de la requérante et aurait dû figurer au dossier administratif », que « la partie adverse ne joint même pas cette autorisation au mémoire en réponse qu'elle a déposé dans le cadre de la troisième extension du recours, et elle s'est toujours abstenue d'en préciser le contexte et la portée », que « le mémoire en intervention de la S.A. Derby (Ladbrokes) du 9 mai 2016 ne fait pas davantage mention de l'autorisation du 8 février 2012 », que « ce n'est qu'à l'occasion d'un litige devant le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles que l'État belge a porté à la connaissance de la requérante un document présenté comme l'autorisation conférée à Ladbrokes le 8 février 2012 », que « (...) ce n'est qu'à la lecture de ces conclusions et de la décision du 8 février 2012 que la partie requérante a pu comprendre que Ladbrokes bénéficiait d'un acte administratif distinct de ceux que la requérante a attaqués au moyen de sa requête initiale et de ses deux premières demandes d'extension », que « c'est donc à ce moment que la requérante a acquis une connaissance suffisante de l'acte attaqué au moyen de la troisième demande d'extension » et que « celle-ci est par conséquent recevable *ratione temporis* ».

Appréciation

Par la décision du 2 janvier 2017, la Commission des jeux de hasard décide de suspendre la décision du 13 janvier 2016 jusqu'au 30 juin 2017 et de ne plus mettre à l'agenda de demande d'autorisation d'exploitation.

Il s'en déduit qu'à partir du 2 janvier 2017 et jusqu'au 30 juin 2017, l'acte attaqué initialement a pu produire des effets dans la mesure où l'exploitation antérieure de paris sur des événements virtuels a pu se poursuivre. La décision du 2 janvier 2017 a donc « réactivé » la note du 1^{er} décembre 2015 et a causé dès lors grief à la requérante si la note précitée a la portée que la requérante lui confère. La partie requérante a intérêt à la demande d'extension de l'objet du recours à la note du 2 janvier 2017 qui suivra le sort de la décision du 1^{er} décembre 2015.

Pour ce qui concerne l'autorisation délivrée à Ladbrokes le 8 février 2012, la décision précitée du 13 janvier 2016 contient une référence claire à cette décision, présentée sous l'appellation « approbation à Ladbrokes ». La partie requérante a formé une demande d'extension de l'objet du recours à la décision du 13 janvier 2016 par un pli recommandé le 23 février 2016. La partie requérante avait nécessairement connaissance de cette approbation à cette date et devait former un recours en annulation ou une demande d'extension de l'objet du recours dans le délai de soixante jours. Formée le 11 mai 2017, sans que la partie requérante n'ait entamé de démarche aux fins de prendre connaissance de l'approbation donnée à Ladbrokes,

la demande d'extension de l'objet du recours à l'autorisation délivrée à Ladbrokes le 8 février 2012 est tardive.

Quant à la note du 12 janvier 2012 et à la modification de cette note du 17 avril 2013, il n'est pas établi que la partie requérante en aurait eu connaissance avant la date indiquée dans la requête en extension de l'objet du recours. Si ces actes ne sont évidemment pas postérieurs à la décision attaquée initialement, ils lui sont indissolublement liés. La demande d'extension de l'objet du recours à ces actes est recevable. Quant à la nature de ces actes, la recevabilité du recours est, comme pour ce qui concerne la décision initialement entreprise, liée au fondement du recours.

VI. Le moyen unique

Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique de « la violation des articles 10, 11, 33, et 108 de la Constitution, 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, notamment ses articles 2, 1° et 5°, 4, 6, 7, 25, 34, 43/1, 43/2, 43/4, 43/8, de l'arrêté royal du 26 avril 2004 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, notamment ses articles 1/1 et 4, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, notamment ses articles 1 et 2, de l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, notamment ses articles 2 et 10, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans la première branche, la partie requérante allègue que la loi ne permet pas l'engagement de paris mutuels sur des événements virtuels au sein d'établissements de classe IV. Elle énonce qu'en vertu de l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 précitée, les établissements de classe II sont des établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi, que l'arrêté royal du 26 avril 2004 établit la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, que sont également autorisés les « jeux de courses », à savoir les jeux consistant à prévoir des résultats d'une course, que, dans ce cas, il doit s'agir d'un pari à la cote, que la licence supplémentaire B+ ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même

XI - 20.916 - 19/29

nature que ceux offerts dans le monde réel, qu'en vertu de l'article 43/4, § 1^{er}, de la loi, les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris, que le § 2 de la même disposition confirme qu'un établissement de jeux de hasard fixe a pour destination exclusive l'engagement de paris, sous réserve de trois exceptions : la vente de journaux, de magazines, la vente de boissons non alcoolisées et l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris, que le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités, qu'en exécution de l'habilitation précitée, le Roi a adopté l'arrêté royal du 22 décembre 2010 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, que son article 1^{er} vise explicitement le cas des paris virtuels, que son article 2 dispose que la ressemblance avec des jeux autres que les jeux de courses autorisés dans les établissements de jeux de hasard des autres classes est interdite, qu'il ressort des dispositions qui précèdent que les paris portant sur des événements réels, qui sont des paris au sens de l'article 2, 5°, de la loi, ne peuvent être engagés que dans des établissements de classe IV et que les paris portant sur des événements virtuels, qui sont des jeux automatiques, peuvent être engagés soit dans les établissements de classe II en ce qui concerne les jeux de course, soit dans les établissements de classe IV fixes moyennant le respect de certaines conditions, que les paris virtuels (notamment les paris virtuels reposant sur le pari mutuel et non à la cote) qui ne sont pas visés par les dispositions précitées ne sont donc autorisés ni par la loi, ni par ses arrêtés d'exécution, que l'article 43/2 de la loi sur les jeux confirme implicitement que les établissements de classe IV sont en principe destinés à l'engagement de paris sur des événements réels, que cette disposition liste en effet les courses hippiques autorisées, en réservant par exemple aux établissements de classe IV fixes l'engagement de paris sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger, que le législateur n'a donc pas envisagé, ni *a fortiori* autorisé, la pratique des paris sur les courses hippiques virtuelles, que la lecture de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif aux règles de fonctionnement des paris confirme également que seuls les paris sur des événements réels ont été envisagés et autorisés par le législateur et par le Roi, que les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard indiquent qu'il est « préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris », que les paris virtuels tels que ceux visés par l'acte attaqué n'existaient pas en 2010 en Belgique, de sorte que le législateur n'a pas souhaité les autoriser, ni à l'époque, ni depuis lors, que les paris virtuels sont donc des jeux automatiques dont l'exploitation n'est possible au sein d'un établissement de classe IV fixe qu'aux conditions prévues par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2010, que dans sa note du 1^{er} juillet 2015, la Commission estime au contraire que les paris

XI - 20.916 - 20/29

virtuels sont autorisés de manière générale dans les établissements de catégorie IV fixes, que cette conclusion repose sur une argumentation erronée en droit, qu'en effet, l'article 2, 5°, de la loi sur les jeux définit le pari comme le jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs, que la Commission estime que cette définition n'empêche pas les paris sur des événements virtuels, puisque même si un générateur de nombres aléatoires détermine l'évènement, celui-ci demeure un fait incertain, que cette interprétation de la notion de pari dénature la distinction voulue par le législateur entre les différents établissements de jeux de hasard et les types de jeux qui peuvent y être exploités, qu'à suivre la Commission, tous les jeux automatiques exploités dans un établissement de classe II seraient aussi des paris car le joueur empoche un gain ou subit une perte en fonction d'un événement incertain déterminé par la machine elle-même, qu'en conséquence, la distinction opérée par le législateur entre les paris et les jeux automatiques n'a de sens que si l'on comprend la notion de « pari » comme ne visant que la vérification d'un fait réel incertain, que le raisonnement de la Commission peut être résumé comme suit : les paris virtuels sont des paris, car ils portent sur un événement incertain, les paris virtuels ne sont pas des jeux automatiques car un rendement n'est pas garanti à l'exploitant de la machine, comme les paris virtuels ne sont pas des jeux automatiques, ils ne sont pas soumis à la restriction de maximum deux jeux de hasard automatiques au sein des établissements de classe IV, que ce raisonnement ne peut pas être suivi car il repose sur des motifs qui ne figurent pas dans la loi, qu'ainsi le critère du rendement garanti ou du circuit fermé utilisé par la Commission n'est pas une caractéristique utilisée par la loi pour distinguer les paris des jeux automatiques, qu'au contraire, l'adjectif renvoie exclusivement à la manière dont le résultat du jeu de hasard est obtenu : par la machine, que tout pari virtuel, dont le résultat est déterminé par la machine, est donc un jeu automatique, que la circonstance que plusieurs joueurs puissent parier sur le même événement et faire subir une perte à l'exploitant est indifférente, que le fait que l'article 1^{er} de l'arrêté du 22 décembre 2010 fasse explicitement référence aux paris sur la réalisation d'un événement virtuel et qualifie ces paris de jeux de hasard automatiques contredit également le point de vue de la Commission selon lequel ces paris virtuels sont des paris, qu'ensuite, l'acte attaqué omet de tenir compte de l'article 2 de l'arrêté du 22 décembre 2010 selon lequel la ressemblance avec des jeux autres que les jeux de courses autorisés dans les établissements de jeux de hasard des autres classes est interdite, que pourtant, la ressemblance entre les paris virtuels autorisés par l'acte attaqué et les jeux exploités dans un établissement de classe II est patente, que le raisonnement de la Commission emporte du reste une différence de traitement non justifiable entre les établissements de classe II et les établissements de classe IV fixes et qu'en conséquence, l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen en

XI - 20.916 - 21/29

tant qu'il autorise l'exploitation de paris virtuels au sein d'établissements de classe IV fixes alors que les conditions visées à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 ne sont pas réunies.

Dans la seconde branche, la partie requérante affirme que la Commission n'est pas compétente pour élaborer le cadre réglementaire des paris virtuels. Elle expose que la Commission des jeux de hasard exerce trois compétences principales : une compétence d'avis, une compétence de décision à propos des licences et une compétence de contrôle du respect des conditions et d'exploitation des licences, qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire, ce que le Conseil d'État a récemment rappelé dans un arrêt n° 229.200 du 18 novembre 2014, que l'acte attaqué excède donc la compétence de la Commission en ce que celle-ci autorise de manière générale l'offre de paris virtuels au sein des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et élabore un régime *ad hoc* d'autorisation et d'autres mesures d'encadrement de ces jeux. Elle en conclut que les articles 33 et 108 de la Constitution ainsi que les dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard quant aux pouvoirs de la Commission ont été méconnus.

En réponse à la première branche, la partie adverse fait valoir que, pour les paris, la licence de classe F1 permet à son titulaire d'exploiter l'organisation des paris et la licence de classe F2 permet quant à elle l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile, que les établissements de jeux de hasard de classe IV sont ainsi des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la loi du 7 mai 1999 pour le compte de titulaires de la licence de classe F1, que la requérante ne soutient pas que les paris sur événements virtuels ne sont pas des jeux de hasard dans lesquels chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs, qu'en soutenant que seuls les paris portant sur des événements réels peuvent être engagés dans des établissements de classe IV, à l'exclusion des paris virtuels, le moyen méconnaît la définition légale du pari, telle qu'énoncée par l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999 et ajoute une condition qui n'est pas prévue par la loi, que c'est oublier que ce qui caractérise les paris dans leur définition légale, c'est que le gain ou la perte ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs, que les jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de classe II impliquent précisément l'intervention du joueur, que la requérante ne soutient pas non plus que parmi les jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II figurent des jeux de hasard dans lequel

XI - 20.916 - 22/29

chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs, que les paris sur événements virtuels sont donc des paris au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999 dans la mesure où l'on considère ce type de paris comme des paris sur des événements ou, à tout le moins, peuvent être qualifiés comme tels, que s'il est exact que l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 autorise l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris, il ne s'en déduit pas pour autant que les paris sur événements virtuels organisés par les titulaires d'une licence F1 et engagés par les titulaires d'une licence F2 ne puissent pas être qualifiés de paris au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, que les paris, au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999 impliquent nécessairement la possibilité de plusieurs joueurs, comme cela ressort de leur définition, que c'est la raison pour laquelle les paris sur des événements virtuels ne peuvent par conséquent pas être offerts sous la forme de jeux de hasard automatiques puisqu'il doit s'agir de machines mono-joueurs sans compter, qu'en plus, les jeux automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de classe IV supposent nécessairement l'intervention du joueur, dont l'absence caractérise les paris au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, que les organisateurs de paris, au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, doivent disposer d'une licence de classe F1 et l'engagement de paris requiert une licence de classe F2 et ne peut avoir lieu, en principe, que dans un établissement de classe IV, qu'au contraire, le titulaire d'une licence de classe B n'est pas habilité à organiser ou à engager des paris, au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, dans un établissement de classe II, qu'il s'agit d'établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par l'arrêté royal du 26 avril 2004 dont le fonctionnement est régi par l'arrêté royal du 8 avril 2003 et aucun de ces arrêtés n'autorisent l'organisation et l'engagement de paris par le titulaire d'une licence de classe B au sein d'un établissement de classe II, qu'il est exact que parmi les jeux automatiques autorisés figurent les jeux de courses, que le pari visé par cette définition ne correspond pas aux paris tels que définis par l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, puisque l'organisation et l'engagement de tels paris sont réservés par la loi aux titulaires, respectivement d'une licence de classe F1 et d'une licence de classe F2, que la discrimination dénoncée est donc inexistante puisque les établissements de classe II ne peuvent pas opérer de paris au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, fussent-ils virtuels et qu'enfin, l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999 ne formule pas d'interdiction d'organiser des paris sur des événements virtuels, sauf à soutenir que de tels événements seraient contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs au seul motif qu'ils sont virtuels.

Concernant la seconde branche, la partie adverse répond que le moyen repose sur une lecture erronée de l'acte attaqué, qu'elle renvoie à ce qu'elle a exposé sous la première branche et qu'en ce que le moyen soutient que l'acte attaqué élabore un régime *ad hoc* d'autorisation et d'autres mesures d'encadrement de ces jeux, elle se réfère à ce qui a été exposé concernant la recevabilité du recours.

La partie intervenante fait valoir, en ce qui concerne la première branche, que le pari est défini comme suit : « le contrat de pari est un contrat de jeu, dans lequel l'activité ludique consiste à être d'un avis différent, concourir avec des opinions contraires. L'activité ne connaît pas d'autres règles de jeux et se distingue des autres activités ludiques par sa simplicité », qu'en appliquant ce critère à la comparaison entre les paris virtuels et les jeux de hasard automatiques, il apparaît qu'alors que les premiers sont des activités « multi-joueurs » par nature puisqu'ils impliquent un concours d'opinions contraires, les seconds sont « mono-joueurs », que les paris sur des événements virtuels présentent toutes les caractéristiques d'un pari sportif ou hippique traditionnel (pas de rendement garanti, un même événement disponible pour un nombre indéfini de joueurs, événements préprogrammés et horaires connus à l'avance), si ce n'est qu'ils portent sur des événements virtuels, que ces caractéristiques ne se retrouvent pas dans les jeux de hasard automatiques, que dans le contexte des jeux de hasard automatiques, le gain ou la perte dépend de l'acte posé par le joueur puisque la machine va s'adapter aux choix du joueur et le faire gagner ou non en fonction du taux de redistribution, qu'il y a donc, pour les jeux automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de classe II, une interaction entre le joueur et la machine, que pareille interaction n'existe pas dans le cadre des paris sur des événements sportifs virtuels, que puisqu'un pari sur un événement virtuel ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais dépend de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs, un pari sur un événement sportif virtuel ne peut légalement constituer qu'un pari au sens de la loi, non un jeu de hasard automatique, que le titulaire d'une licence de classe B n'est pas autorisé à organiser ou à engager des paris dans un établissement de classe II, que les établissements de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la loi du 7 mai 1999 pour le compte de titulaires de la licence de classe F1, qu'en conséquence, en affirmant que seuls les paris portant sur des événements réels peuvent être engagés dans des établissements de classe IV, à la différence des paris virtuels, le moyen manque en droit et ajoute une condition qui n'est pas prévue par la loi, que s'il est exact que l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 autorise l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris, aux conditions fixées par l'arrêté royal du 22 décembre 2010, il n'en demeure pas moins que les paris virtuels organisés par les titulaires d'une licence F1 et

XI - 20.916 - 24/29

engagés par les titulaires d'une licence F2 doivent être qualifiés de paris au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, que les paris au sens de la loi impliquent nécessairement l'intervention de plusieurs joueurs, comme en témoignent les définitions légales de pari, de pari mutuel ou encore de pari à cote, que pour ce motif également, les paris sur des événements virtuels ne peuvent pas être offerts sous la forme de jeux de hasard automatiques dès lors que ceux-ci impliquent nécessairement des machines « mono-joueur », qu'enfin, la prétendue discrimination invoquée n'existe pas, que des différences essentielles caractérisent les jeux virtuels proposés dans les établissements de classe II et ceux visés par l'acte attaqué et que ces établissements ne se trouvent nullement dans une situation comparable, de telle sorte qu'affirmer que des établissements de classe IV seraient traités de manière plus favorable que les établissements de classe II n'a pas de sens.

En ce qui concerne la seconde branche, la partie intervenante explique que le cadre législatif et réglementaire existant permet de qualifier les paris virtuels, au sein des établissements de jeux de hasard fixes de classe VI, de paris au sens de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, que dès lors que la seconde branche repose sur le postulat erroné, selon lequel c'est la note attaquée qui autoriserait à elle seule, l'offre de paris virtuels au sein des établissements de jeux de hasard fixes de classe VI, elle manque également en droit et que la note attaquée, adoptée par la Commission des jeux de hasard, n'excède donc pas les pouvoirs de celle-ci.

Appréciation sur les deux branches réunies

L'article 2, alinéa 1^{er}, 5°, 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 prévoit que le « pari » est un « jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs ».

Cette disposition ne précise pas si le « fait incertain » qu'elle vise doit être un fait « réel », se produisant dans la réalité, ou peut être également un fait « virtuel », résultant d'opérations effectuées par des ordinateurs.

La loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard a inséré dans la loi du 7 mai 1999 des dispositions relatives aux paris. Elle a notamment prévu la définition précitée du pari contenue à l'article 2, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 7 mai 1999.

Il ressort des travaux préparatoires relatifs à cette loi du 10 janvier 2010 que :

« L'article 43/1 définit les paris qui sont autorisés. En vue de la politique de canalisation visant à rendre la réglementation belge conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour Européenne de Justice, il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris. Des paris peuvent être organisés sur des événements sportifs, sur des courses hippiques et des événements autres que sportifs qui ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ». (Projet de loi portant modification de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, de la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives et de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, Ch. Rep., Doc 52 1992/001, page 33).

Il résulte donc de ce qui précède que le législateur n'a voulu autoriser que des paris déjà présents sur le marché belge en telle sorte qu'à défaut de preuve de l'antériorité de paris sur des événements virtuels, la loi ne peut recevoir une extension contraire à la volonté de son auteur. Il y a donc lieu de considérer que le « fait incertain » visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi du 7 mai 1999 doit être un fait « réel », à savoir un fait sur lequel portaient les paris sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 et ne peut être un fait « virtuel » sur lequel ne portaient pas les paris sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010.

La seule exception prévue par le législateur, lors de l'adoption de l'acte initialement attaqué, concernant les paris sur des faits « virtuels » a été aménagée par l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999. Cette disposition précise que dans un établissement de jeux de hasard fixe, peuvent être exploités au maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités ont été fixées par un arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV et par un autre arrêté royal de la même date établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV.

Les parties adverse et intervenante semblent contester que les paris proposés par ces jeux de hasard automatiques soient des paris, nonobstant les termes de la loi, car ces jeux impliquent un acte posé par les joueurs alors qu'il n'en est pas

XI - 20.916 - 26/29

ainsi pour les paris. À supposer que tel soit le cas, il en résulterait que lors de l'adoption de l'acte initialement attaqué, les paris sur des événements « virtuels » étaient entièrement prohibés.

Il découle donc de ce qui précède que lorsque la partie adverse a pris sa note d'encadrement, le 1^{er} juillet 2015, « relative à la possibilité d'organiser des paris sur des événements virtuels », la loi du 7 mai 1999 ne permettait pas l'organisation de tels paris. Par cette note, la partie adverse ne s'est donc pas limitée à encadrer l'organisation de paris sur des événements virtuels autorisée par la loi mais elle a permis, sans y être habilitée, l'organisation de tels paris alors que la loi du 7 mai 1999 ne l'autorisait pas.

Les deux branches du moyen unique sont donc fondées de telle sorte que la recevabilité du recours qui est liée à son fondement est établie. La requérante dispose de l'intérêt requis au recours et la note du 1^{er} juillet 2015 constitue bien un acte susceptible de recours.

La décision du 2 janvier 2017 prolongeant les effets de la note d'encadrement du 1^{er} juillet 2015, la note du 12 janvier 2012 d'encadrement des paris virtuels et l'acte modificatif de cette note du 17 avril 2013 sont affectés des mêmes illégalités que la note d'encadrement du 1^{er} juillet 2015. Le moyen unique est donc recevable et fondé également en ce qui les concerne.

VII. Confidentialité

La partie adverse demande que les observations de B-WIN adressées à titre confidentiel à la Commission des jeux de hasard demeurent confidentielles devant la section du contentieux administratif.

Rien ne s'oppose à ce qu'il soit fait droit à cette demande.

VIII. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante, qui a obtenu gain de cause, sollicite une indemnité de procédure au montant maximal de 1.400 euros. Eu égard à la complexité de l'affaire, il y a lieu de faire droit à cette demande et de mettre également les autres dépens, exceptés ceux supportés par la partie intervenante, à charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

Sont annulées :

- 1) La note d'encadrement de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 « relative à la possibilité d'organiser des paris sur des événements virtuels ».
- 2) La décision de la Commission des jeux de hasard du 2 janvier 2017 prolongeant les effets de la note précitée du 1^{er} juillet 2015.
- 3) La note d'encadrement de la Commission des jeux de hasard sur les paris virtuels du 12 janvier 2012 et l'acte du 17 avril 2013 modifiant la note précitée du 12 janvier 2012.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

La pièce n° 8 du dossier administratif, déposé par la partie adverse, reste confidentielle.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 1400 euros, accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

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

Yves HOUYET,
Luc CAMBIER,
Frédéric GOSSELIN,
Xavier DUPONT,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Yves HOUYET