

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 247.491 du 4 mai 2020

A. 230.455/XI-22.918

En cause : **la S.R.L. GAMING1**,
ayant élu domicile chez
M^e Michel DELNOY et M^e Martin LAUWERS, avocats,
rue Saint Hubert 17
4000 Liège,

contre :

1. l'État belge, représenté par le Ministre de la Justice,
2. la Commission des Jeux de Hasard,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Isabelle COOREMAN, avocat,
avenue Charles Quint 586/9
1082 Bruxelles.

En présence de:

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Alain HIRSCH et M^e Vincent DELCUVE, avocats,
avenue de la Couronne 340
1050 Bruxelles,

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par voie électronique le 20 mars 2020, la SRL Gaming1 demande, d'une part, la suspension de l'exécution de «la "position publique" concernant l'application 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, adoptée le 11 décembre 2019 par la seconde partie adverse et publiée sur son site internet le 23 janvier 2020» et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

Par une demande de mesures provisoires introduite par voie électronique le 15 avril 2020, elle sollicite, selon la procédure d'extrême urgence, que le Conseil d'État

- ordonne «le retrait et d'interdire la publication de la note – ou "nouvelle récente" – publiée sur le site de la C.J.H. ce 6 avril concernant la limite de 500 euros applicable aux jeux en ligne [...];
- condamne les parties adverses au paiement d'une astreinte d'un montant de 100.000 euros par jour de manquement à cette interdiction à partir de la notification de l'arrêt à intervenir ;
- ordonne l'exécution immédiate de l'arrêt à intervenir».

II. Procédure

Les parties adverses ont déposé une note d'observations et le dossier administratif.

La Région wallonne a déposé une requête en intervention.

La partie requérante a déposé une note de réplique.

Les parties adverses ont déposé une note de réplique avec dernières observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a émis un 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. Exposé des faits utiles

La requérante indique être notamment titulaire d'une «licence E, qui autorise la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, les services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard, sur internet ou dans le monde réel» et offrir «ces services à des titulaires de licences A+, B+ ou F1+, qui peuvent exploiter les jeux de hasard en ligne».

Le 31 octobre 2018 est paru au *Moniteur belge* 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. L'article 6 de cet arrêté dispose ce qui suit :

- « § 1. 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 vus 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.

§ 3. Les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ ne peuvent pas imputer des coûts au joueurs pour la création, la gestion ou la fermeture d'un compte joueur».

Le 23 janvier 2020, la Commission des jeux de hasard a publié sur son site internet une «position publique relative à l'application 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». Ce document, qui indique avoir été approuvé par les membres de la Commission des jeux de hasard lors de l'assemblée du 11 décembre 2019, mentionne notamment ce qui suit :

- « Limite de versement [...] »
Art. 6, §1, 1°

Montant maximum

Conformément à l'article 6, §1, 1°, a) de l'arrêté royal, par semaine,[...] un joueur peut charger au maximum 500 euros sur ses comptes de joueur en ligne, comprenant tous les jeux de hasard et paris auxquels il peut participer. Comme il

apparaît du texte, cette limite est valable par joueur individuel et pour tous les sites web faisant l'objet d'une licence.[...]

Par chaque versement que le joueur souhaite effectuer, le titulaire de licence contrôle auprès de la Commission des Jeux de Hasard si le versement est autorisé. Le joueur n'a accès au montant versé comme crédit de jeu qu'après que l'opérateur ait eu la confirmation que le versement est autorisé.

Si seule une partie du montant versé dépasse la limite, le montant qui dépasse la limite est immédiatement remboursé. Si un remboursement partiel n'est pas possible, la totalité du montant est remboursée.

Modification de la limite

Les joueurs peuvent demander une modification de leur limite via le site web du titulaire de licence. Le titulaire de licence porte ces requêtes à la connaissance de la Commission des Jeux de Hasard immédiatement et sous forme électronique. La Commission des Jeux de Hasard appréciera les demandes de modification de manière automatique.

- Une réduction est toujours autorisée. Cet octroi a effet immédiat.
- Une augmentation vers un montant qui dépasse 500 euros est octroyée, sauf si le joueur qui demande la modification est connu comme mauvais payeur dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers. Une augmentation vers un montant de maximum 500 euros est toujours octroyée. L'augmentation octroyée ne peut avoir effet que trois jours après l'octroi de l'augmentation.

La commission vérifie mensuellement auprès de la Banque Nationale si les joueurs à qui une augmentation de leur limite de versement a été octroyée sont connus comme mauvais payeur dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers. Ces contrôles mensuels ont lieu aussi longtemps que le joueur a une limite supérieure à 500 euros. La limite de versement est automatiquement à nouveau fixée au montant standard de 500 euros lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- la limite est restée inchangée durant 6 mois ;
- la limite s'élève à plus de 500 euros ; et
- le joueur n'a plus effectué de versements durant 6 mois.

Si la Commission des jeux de hasard constate qu'un joueur apparaît dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers, il est mis fin à l'autorisation d'augmentation de cette limite de versement. Ceci implique que la limite est à nouveau fixée pour ce joueur à la limite standard de 500 euros. Un tel constat peut entre autres avoir lieu lors des contrôles mensuels précités ou dans le cadre d'une demande d'augmentation de la limite.

Les titulaires de licence doivent à tout moment pouvoir démontrer qu'ils respectent ces exigences.

Il est indiqué que les titulaires de licence fournissent aux joueurs les informations utiles pour l'augmentation de la limite. Ces informations peuvent, par exemple, concerner le délai d'attente de trois jours qui vaut lors d'une augmentation et le fait que les données du joueur lors d'une augmentation seront recherchées dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers. Il est également indiqué que les titulaires de licence prennent des mesures complémentaires pour la protection du joueur, comme par exemple la limitation de l'augmentation à 500 euros tous les trois jours.

Situation provisoire dans l'attente d'un système d'information

Cette disposition est déjà entrée en vigueur, mais il n'existe actuellement pas de système d'information qui recueille les versements de tous les joueurs et qui les contrôle par rapport à une limite de versement au niveau central. Dans l'attente d'un tel système, les titulaires d'une licence complémentaire appliquent la limite de 500 euros à leur propre site web. Les titulaires de licence sont donc tenus d'éviter que les joueurs, par semaine, ne puissent charger plus de 500 euros sur leur compte de joueur.[...] Les joueurs peuvent réduire cette limite avec effet immédiat.[...]

Un système d'information qui puisse consulter les données des joueurs dans la Centrale des crédits aux particuliers n'existe pas non plus actuellement. Il n'est par conséquent pas possible aux joueurs d'augmenter leur limite de versement. [...]».

La requête unique sollicite la suspension de l'exécution et l'annulation de cette «position publique».

Le 6 avril 2020, la Commission des jeux de hasard a publié dans les «nouvelles récentes» de son site internet ce qui suit :

« Limite de dépôt obligatoire: maximum 500 EUR par semaine

En tant que joueur, vous pouvez déposer un maximum de 500 euros par semaine sur vos comptes de jeux en ligne. Cette limite s'applique par joueur individuel et vaut pour tous les sites web sous licence. Cela signifie qu'aujourd'hui, vous ne pouvez pas déposer plus de 500 euros par semaine par site de jeux. Cette mesure vise à protéger les joueurs.

Actuellement, aucune augmentation de cette limite ne peut être accordée.

Vous pouvez, par contre, d'ores et déjà demander une diminution de la limite et ce, via le site web de jeux de hasard sur lequel vous jouez. L'abaissement vous sera toujours accordé et sera immédiatement appliqué.

Il ne vous prive pas de la possibilité de demander ultérieurement une augmentation jusqu'au montant maximum de 500 euros. Celle-ci sera appliquée trois jours après votre demande.

Si vous constatez qu'un opérateur de jeux de hasard ne respecte pas la limite légale de 500 euros, vous pouvez en informer la Commission des jeux de hasard via info@gamingcommission.be. Si vous avez été effectivement lésé, le montant devra vous être remboursé immédiatement. La Commission a en outre la possibilité de sanctionner le titulaire de la licence qui a enfreint les règles légales».

La requérante indique que «c'est cette information qui fait l'objet de la présente demande de mesures provisoires».

IV. Courriers électroniques adressés au Conseil d'État le 30 avril 2020

Par un courrier électronique du 20 avril 2020, les parties ont été informées du calendrier leur permettant de faire valoir leurs observations. Ce calendrier invitait les parties adverses à déposer le dossier administratif ainsi qu'une note d'observations sur la plateforme électronique du Conseil d'État pour le jeudi 23 avril 2020 au plus tard à 18 heures et des dernières observations pour le lundi 27 avril

2020 au plus tard à 18 heures. La partie requérante disposait, pour sa part, d'un délai jusqu'au le vendredi 24 avril 2020 au plus tard à 18 heures pour déposer sur la plateforme du Conseil d'État une note visant à rencontrer les arguments des parties adverses. Les parties ont donc eu l'occasion de faire valoir leurs observations dans deux écrits. Après cet échange de notes, un délai a pris cours pour permettre à Monsieur l'Auditeur général adjoint d'établir un avis écrit qui devait être transmis pour le jeudi 30 avril 2020 à 18 heures au plus tard.

Les courriers électroniques adressés au Conseil d'État par la partie requérante le jeudi 30 avril à 13h51 (soit peu avant le dépôt de l'avis écrit) et par la partie adverse le même jour à 16h52 (soit juste après le dépôt de l'avis écrit) n'étaient pas prévus par le calendrier. Par ailleurs, la requérante n'a, à la réception de la note de réplique avec dernières observations déposées par les parties adverses, nullement réagi en demandant immédiatement une éventuelle modification du calendrier. Sa réaction le jeudi 30 avril, peu avant l'expiration du délai octroyé à Monsieur l'Auditeur général adjoint pour établir un avis écrit, est incompatible avec les exigences d'une procédure d'extrême urgence et de nature à retarder la procédure de manière déraisonnable si de nouveaux délais devaient à nouveau être impartis aux parties pour échanger des observations.

Les courriers électroniques adressés par les parties au Conseil d'État le 30 avril 2020 doivent, dès lors, être écartés des débats.

V. Mise hors de cause de l'État belge

La position publique relative à l'application 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 qui constitue l'acte attaqué par la requête unique émane de la Commission des jeux de hasard.

De même et ainsi que le relève la partie requérante, la note publiée le 6 avril 2020 sur le site internet de la Commission «a pour objet essentiel de diffuser le plus largement possible, auprès des joueurs, le contenu de la position publique déjà publiée».

Il y a donc lieu d'office de mettre hors de cause l'État belge représenté par le Ministre de la Justice dès lors que ni celui-ci, ni les services soumis à son autorité directe ne sont les auteurs ni de la position publique publiée le 23 janvier 2020, ni de la note publiée le 6 avril 2020.

VI. Recevabilité de la requête en intervention de la Région wallonne

VI.1. Thèses des parties

La Région wallonne explique qu'elle a un intérêt direct, personnel et actuel à intervenir dans le cadre de la demande de mesures provisoires dès lors qu'elle partage le même intérêt que la requérante à l'annulation et à la suspension de l'exécution de la position publique publiée le 23 janvier 2020 et à la rétractation et à l'interdiction de la publication complémentaire du 6 avril 2020. Elle explique que la position publique prise du 23 janvier 2020 a pour conséquence de modifier la base imposable de la taxe sur les jeux et paris et partant des recettes fiscales dont elle est le seul bénéficiaire. Se référant à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions et à un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 34/2018 du 22 mars 2018, elle expose qu'elle est seule compétente pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations relatives à la taxe sur les jeux et paris. Elle explique que cette «compétence a été mise en œuvre par l'adoption des articles 43 à 75 du Code des Taxes assimilées aux impôts sur les revenus [...] qui traite de la taxe sur les jeux et paris» dont elle déduit que la base imposable est égale au montant versé par le joueur diminué du montant «reçu (gagné) par le joueur». Elle en déduit que toute variation dans le montant versé par le joueur est susceptible d'avoir une influence sur la base imposable et qu'en «interdisant la possibilité pour les joueurs d'augmenter leur limite de versement, alors même que cette augmentation est autorisée par l'arrêté royal du 25 octobre 2018, la commission des jeux de hasard limite, au travers des effets de sa mesure, le montant de la base imposable», ce qui est une compétence exclusive de la Région wallonne. Elle expose ensuite qu'un joueur a le droit d'augmenter sa limite de versement au-delà du seuil de 500 euros à partir du moment où il n'est pas repris en défaut de paiement dans le fichier de la centrale des crédits aux particuliers. Elle soutient, dès lors, qu'en «interdisant toute possibilité d'augmenter la limite de versement, quelles que soient les circonstances et par ailleurs, pour une période indéterminée, la commission des jeux de hasard limite à nouveau la base imposable sur laquelle la Région wallonne applique la taxe sur les jeux et paris». Elle avance que la note du 6 avril 2020 «n'énervé en rien ce raisonnement puisque, au contraire, elle accélère la mise en œuvre des dispositions contestées de la note informative du 23 janvier 2020». Elle en conclut qu'elle a démontré son intérêt et que son intervention est recevable.

La partie adverse conteste la recevabilité de l'intervention en se référant aux exceptions d'irrecevabilité formulées à l'encontre de la requête unique et de la demande de mesures provisoires. Elle remarque également que «la partie intervenante invoque un préjudice purement financier afin de justifier son intérêt à la présente procédure», mais qu'elle n'établit pas concrètement que le manque de recettes fiscales futures mettrait en péril son équilibre budgétaire et qu'elle ne démontre pas qu'il constitue un risque de préjudice grave difficilement réparable. Elle reproche à

l'intervenante de ne pas étayer la perte concrète que l'interdiction alléguée aurait sur ses recettes fiscales globales et rappelle, en tout état de cause, que la taxe globale sur les jeux de hasard ne génère qu'un bénéfice minime dans son chef.

VI.2. Appréciation

Il résulte de l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 52, § 3, 4°, du règlement général de procédure que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. L'intérêt doit, tout comme celui requis dans le chef du requérant en annulation, être certain, direct et personnel. Le caractère direct de l'intérêt suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant en intervention. C'est en fonction de l'intérêt invoqué dans la requête en intervention qu'il y lieu d'apprécier la recevabilité de cette requête.

En l'espèce, la Région wallonne soutient qu'elle justifie d'un intérêt à agir au motif que la position publique prise du 23 janvier 2020 a pour conséquence de modifier la base imposable de la taxe sur les jeux et paris et partant des recettes fiscales dont elle est le seul bénéficiaire.

Contrairement, toutefois, à ce que soutient ainsi la Région wallonne et sans qu'il ne soit besoin de se prononcer sur la nature juridique de la position publique et la portée des éléments qu'elle contient, cette position n'a nullement pour effet direct de modifier la base imposable de la taxe sur les jeux et paris : celle-ci reste, en effet, fixée selon les principes énoncés par la Région wallonne dans sa requête en intervention. Plus particulièrement, la définition légale de cette base imposable telle qu'explicitée par la Région wallonne, à savoir le montant versé par le joueur diminué du montant «reçu (gagné) par le joueur», n'est pas en tant que telle modifiée. La limitation de versement à 500 euros par semaine peut le cas échéant influencer indirectement sur le montant que peut rapporter cette taxe à la Région wallonne, mais elle n'a pas pour effet de modifier la définition légale de cette base imposable telle qu'elle ressort de ces dispositions.

Au regard des éléments avancés par la Région wallonne pour justifier son intervention dans la présente procédure, l'intérêt invoqué par l'intervenante est tout-au-plus indirect. La requête en intervention est, dès lors, irrecevable.

VII. Recevabilité de la demande de mesure provisoire

VII.1. Thèses des parties

La requérante explique que l'information publiée le 6 avril par la Commission sur son site internet «découle ou procède directement de la position publique de la C.J.H. déjà publiée sur son site et en est clairement l'accessoire, puisqu'elle en reprend pour l'essentiel le contenu juridique, en indiquant notamment que l'augmentation de la limite de jeu de 500 euros est interdite», qu'elle «n'édicte aucune règle de droit et n'ajoute rien à l'ordonnancement juridique» et qu'elle «a pour objet essentiel de diffuser le plus largement possible, auprès des joueurs, le contenu de la position publique déjà publiée». Elle estime qu'elle constitue cependant un «élément nouveau» par rapport à cette position publique, dans la mesure où «elle diffuse le plus largement possible, auprès des joueurs, le contenu de la position publique déjà publiée» et elle «ajoute deux éléments secondaires à la position publique de la C.J.H.:

- * une invitation à dénoncer tout opérateur de jeux de hasard qui ne respecterait pas la limite légale de 500 euros ;
- * une affirmation destinée aux joueurs que "si [ils ont] été effectivement lésé[s], le montant devra [leur] être remboursé immédiatement"».

Elle soutient que les mesures provisoires sollicitées sont indispensables pour préserver ses intérêts, car cette information «aggrave substantiellement le risque de faillite subi par la requérante en raison de l'exécution de la position publique de la C.J.H.» en «incitant les joueurs non seulement à lui adresser des plaintes en cas de non-respect de ladite interdiction mais aussi et surtout à demander aux opérateurs de jeux de hasard des remboursements en cas de "lésion" – notion indéfinie – liée au dépassement de la limite de jeu de 500 euros». Elle estime que «cela va rapidement déboucher sur des demandes de remboursement émanant de joueurs et adressées aux clientes de la requérante [...] et la C.J.H. entend vraisemblablement appliquer ou imposer ces remboursements [...], le cas échéant en faisant usage de son important pouvoir de sanction vis-à-vis des opérateurs de jeux de hasard». Elle observe que les montants qui doivent être remboursés dans ce cadre aux joueurs par Circus et Gambling Management, clientes de la requérante, s'élèvent à des dizaines de millions d'euros et que cela a un impact sur ses revenus «puisque en vertu des clauses de partage de recettes contenues dans les contrats qui lient Circus et Gambling Management à la requérante [...] les recettes de ces deux sociétés clientes de la requérante constituent la principale source de ses revenus ou de son chiffre d'affaires». Elle note que Circus et Gambling Management réclament déjà, à titre conservatoire et de précaution, qu'elle verse sur un compte bloqué des montants importants qu'elle ne peut mobiliser. Elle relève que le montant dont elle «serait redevable à ces deux clientes la placerait, en s'ajoutant aux difficultés financières et au risque de faillite déjà créées par la position publique de la C.J.H. [...],

immédiatement et à très bref délai dans une situation de cessation de paiement et donc, de faillite» et ce alors qu'il «est vraisemblable que les autres clientes de la requérante lui adressent prochainement des demandes comparables, pour les mêmes raisons». Elle considère qu'une procédure ordinaire en suspension «n'est pas suffisamment rapide pour empêcher la requérante de subir le préjudice financier aggravé décrit ci-avant et qui découle de l'information publiée par la C.J.H. le 6 avril» et que ce «préjudice est déjà actuellement subi vu les demandes des joueurs et des clientes de la requérante [...] et va manifestement s'aggraver dans les jours à venir». Elle constate enfin que les «mesures provisoires demandées ne sont pas de nature à empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration» et qu'elle «paraissent également, par ailleurs, nécessaires pour la sécurité juridique».

La partie adverse soutient, pour sa part, que «la "nouvelle du 6 avril 2020" n'est pas un acte réglementaire» et qu'il «s'agit seulement d'un rappel de la position publique du 23 janvier 2020» qui n'est pas elle-même attaquantable puisqu'il s'agit aussi «simplement d'une opinion ou d'une position, lesquelles ne sont pas des actes attaquantables». Elle explique que la requérante reconnaît que la «nouvelle du 6 avril 2020» reprend pour l'essentiel la position publique du 23 janvier 2020 et soutient que les deux éléments secondaires que la requérante estime ajoutés par rapport à cette position publique n'ajoutent rien à l'ordonnancement juridique, car, d'une part, un «citoyen, constatant une irrégularité, a toujours la possibilité d'en informer l'autorité compétente» et, d'autre part, une «personne lésée par la faute d'autrui a généralement la possibilité de demander une indemnisation». Elle considère qu'il est donc clair «qu'indépendamment de cette "nouvelle du 6 avril 2020", un joueur constatant une irrégularité ayant trait à la limite de versement de 500 EUR/semaine et/ou s'estimant lésé, pouvait déjà dénoncer la situation et/ou introduire une demande d'indemnisation ou de remboursement». Elle fait ensuite valoir que la mesure demandée est une annulation déguisée et donc une décision au fond et qu'une telle demande de mesure définitive est irrecevable. Elle expose également qu'une telle mesure ne procurera pas l'avantage souhaité par la requérante, car :

- une augmentation de la limite de versement de 500 euros/semaine restera impossible;
- elle pourra toujours appliquer en interne cette «nouvelle du 6 avril 2020 »;
- des joueurs avec un minimum de connaissances pourront toujours introduire une réclamation ou demander une indemnisation, lorsqu'ils constatent des infractions ayant trait à la limite de versement de 500 euros/semaine.

La requérante réplique que la nécessité des mesures provisoires sollicitées est clairement et concrètement exposée dans la demande de mesures provisoires. Elle souligne que la Commission des jeux de hasard «publie abondamment sur son site internet» et qu'elle «n'hésite pas à y publier des menaces de

sanctions en cas de non-respect de règles édictées par elle, en dehors de sa compétence, dans sa position publique publiée en janvier dernier». Elle en déduit que le «retrait et l'interdiction de publier la nouvelle note du 6 avril sous peine d'astreinte sont indispensables pour garantir que la C.J.H. ne publiera plus le contenu illégal de sa position publique ou de menaces y associés, qui est hautement préjudiciable». Elle admet que la possibilité pour un joueur de demander une indemnisation et celle d'informer l'autorité compétente d'une irrégularité existent indépendamment de la nouvelle note du 6 avril et que cette note «rappelle le contenu de la position publique de la C.J.H., n'ajoute rien à l'ordonnancement juridique, n'édicte pas de nouvelle règle», mais «tire seulement des conséquences de la position publique pour les joueurs – et il semble d'ailleurs que c'est la première fois que la C.J.H. s'adresse aux joueurs par le biais d'une note sur son site internet». Elle soutient, par contre, que ces «conséquences» lui causent un grave préjudice «car elles poussent les joueurs à demander des remboursements aux clientes de la requérante, qui les répercutent sur la requérante et cela réduit substantiellement ses rentrées financières». Elle considère que la position publique contient des règles générales nouvelles et contraignantes qui ne se retrouvent pas dans l'arrêt royal du 25 octobre 2018 comme une interdiction, pour une durée indéterminée, de la possibilité d'augmenter la limite de jeu de 500 euros et que la Commission des jeux de hasard entend clairement la faire respecter, ce qu'elle confirme dans sa note du 6 avril. Concernant l'effet des mesures provisoires sollicitées, elle expose enfin que l'augmentation de la limite de 500 euros est possible puisqu'elle est organisée par l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b), de l'arrêt royal du 25 octobre 2018 précité et ne voit pas «ce que l'application "en interne" de la note du 6 avril dernier impliquerait, puisque cette note n'ajoute, par rapport à la position publique de la C.J.H., que deux éléments nouveaux identifiés ci-dessus qui sont des suggestions faites aux joueurs». Elle estime que si des joueurs pourraient toujours introduire une réclamation ou demander une indemnisation, «les joueurs ne seront plus invités ou en tout cas incités à le faire» si «la note du 6 avril est retirée».

La partie adverse ajoute qu'il ne peut y avoir «de lien causal entre la "nouvelle du 6 avril 2020" et le préjudice allégué par la requérante, puisque cette nouvelle du 6 avril 2020 n'ajoute rien à l'ordonnancement juridique et ne fait que rappeler la "position publique"» de telle sorte qu'il s'agit «d'un acte sans effets réels».

VII.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées, la section du contentieux administratif du Conseil d'État peut ordonner des mesures à titre provisoire afin de sauvegarder les intérêts des parties dans l'attente de la suite de la procédure. Les mesures provisoires ainsi ordonnées doivent donc avoir pour effet de sauvegarder des intérêts des parties. Dans ce cadre, il n'y a lieu d'avoir égard qu'aux seuls éléments

avancés par les parties concernant leurs intérêts et, plus particulièrement en ce qui concerne la sauvegarde des intérêts de la partie qui sollicite ces mesures provisoires, qu'aux seuls éléments avancés par celle-ci pour justifier l'utilité des mesures sollicitées afin de déterminer si celles-ci sont bien concrètement de nature à sauvegarder les intérêts qu'elle décrit.

Ainsi que le relève la partie requérante, la note publiée le 6 avril 2020 sur le site internet de la Commission «a pour objet essentiel de diffuser le plus largement possible, auprès des joueurs, le contenu de la position publique déjà publiée». Il s'agit donc d'une publicité destinée à un groupe plus ciblé par rapport à la publication sur le site de la Commission de la «position publique relative à l'application 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».

La partie requérante soutient que les mesures provisoires sollicitées sont indispensables pour préserver ses intérêts, car cette information «aggrave substantiellement le risque de faillite subi par la requérante en raison de l'exécution de la position publique de la C.J.H.» en «incitant les joueurs non seulement à lui adresser des plaintes en cas de non-respect de ladite interdiction mais aussi et surtout à demander aux opérateurs de jeux de hasard des remboursements en cas de "lésion" – notion indéfinie – liée au dépassement de la limite de jeu de 500 euros».

Sans qu'il ne soit besoin de se prononcer sur le caractère attaquant de la «position publique relative à l'application 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» publiée par la partie adverse sur son site internet le 23 janvier 2020, il y a lieu de constater que la note publiée le 6 avril 2020 sur ce même site internet constitue uniquement une information adressée plus spécifiquement à un groupe plus ciblé constitué des joueurs et que l'ensemble des éléments qui y sont mentionnés figurent *prima facie* déjà dans la publication du 23 janvier 2020 comme le reconnaît la partie requérante. Celle-ci estime, cependant, que la note du 6 avril ajoute deux éléments secondaires par rapport à cette «position publique», à savoir une invitation à dénoncer tout opérateur de jeux de hasard qui ne respecterait pas la limite légale de 500 euros et une affirmation destinée aux joueurs que «si [ils ont] été effectivement lésé[s], le montant devra [leur] être remboursé immédiatement».

C'est à tort, toutefois, que la requérante expose que la publication du 6 avril 2020 ajoute une affirmation destinée aux joueurs - selon laquelle «si [ils ont] été effectivement lésé[s], le montant devra [leur] être remboursé immédiatement» - qui ne figurerait pas dans la «position publique» publiée le 23 janvier 2020. La «position

publique» mentionne, en effet, clairement que si un versement dépasse la limite, «le montant qui dépasse la limite est immédiatement remboursé. Si un remboursement partiel n'est pas possible, la totalité du montant est remboursée». La circonstance que la formulation de cette possibilité de remboursement soit plus ciblée dans la note du 6 avril 2020 ne modifie en rien le constat que l'information selon laquelle le joueur a la possibilité d'obtenir un remboursement figure déjà dans la publication du 23 janvier 2020.

En ce qui concerne une «invitation à dénoncer tout opérateur de jeux de hasard qui ne respecterait pas la limite légale de 500 euros», la note du 6 avril 2020 mentionne que «Si vous constatez qu'un opérateur de jeux de hasard ne respecte pas la limite légale de 500 euros, vous pouvez en informer la Commission des jeux de hasard via info@gamingcommission.be». Il s'agit là d'un rappel général que le joueur peut informer la Commission des jeux de hasard des anomalies ou irrégularités auxquelles il estime être confronté et du pouvoir de contrôle dont dispose la Commission sur les titulaires des licences puisque, comme le rappelle la «position publique» publiée le 23 janvier 2020, «[s]ur la base de l'article 15/2 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 des Jeux de Hasard est compétente pour infliger certaines sanctions à toute personne qui commet une infraction à cet arrêté royal». En tout état de cause, la circonstance que le joueur se voit rappeler qu'il dispose de la possibilité d'informer la Commission en cas de non-respect de la limite de 500 euros n'est pas de nature à modifier directement la situation de la requérante, ni à lui causer un préjudice irréversible dès lors, d'une part, que cette information de la Commission n'aboutira pas automatiquement à une sanction et que, d'autre part, cette éventuelle sanction pourra faire l'objet d'un recours effectif.

Prima facie, la note publiée le 6 avril 2020 constitue donc uniquement une diffusion plus ciblée d'éléments déjà contenus dans la «position publique» publiée le 23 janvier 2020.

Au regard de ces éléments, les mesures provisoires sollicitées et liées à un «retrait et [une interdiction de] la publication de la note – ou "nouvelle récente" – publiée sur le site de la C.J.H. ce 6 avril concernant la limite de 500 euros applicable aux jeux en ligne» ne présentent aucun effet utile pour la requérante, dès lors, d'une part, que les éléments repris dans cette note figurent déjà dans la publication du 23 janvier 2020 à l'égard de laquelle elle ne sollicite aucune mesure provisoire et que, d'autre part, la circonstance que la note rappelle aux joueurs qu'ils peuvent informer la Commission des jeux de hasard des anomalies ou irrégularités auxquelles ils estiment être confrontés n'a pas pour effet de modifier directement sa situation, toute information d'un joueur n'emportant pas automatiquement une sanction. Le retrait de

cette publication au titre de mesure provisoire ne pourrait prévenir le préjudice invoqué par la partie requérante.

Il y a dès lors lieu de rejeter la demande de mesures provisoires, celles-ci n'étant pas de nature à sauvegarder les intérêts de la partie requérante tels que celle-ci les décrit.

VIII. Confidentialité

VIII.1. Thèses des parties

La requérante expose que le «rapport de B.D.O. et ses annexes [...], comporte des données extrêmement sensibles sur la situation financière, l'organisation et les perspectives comptables et financières de la requérante, ses bénéfices actuels et futurs, les diverses charges qu'elle doit supporter ainsi que sur ceux de Circus Belgium, société cliente de la requérante» et que ces données relèvent du secret des affaires. Elle en demande la confidentialité dès lors que celle-ci «n'empêcherait pas la partie adverse et une éventuelle partie intervenante de comprendre et de répliquer au recours, dans la mesure où la teneur de ladite pièce est synthétisée dans le présent recours et où les chiffres les plus importants qui en ressortent y sont mentionnés». Elle estime que les conditions de forme imposées par l'article 87, § 2, du Règlement de procédure sont rencontrées et formule la même demande pour un addendum au rapport de B.D.O. du 16 mars 2020 produit en annexe à la demande de mesures provisoires.

La partie adverse estime que cette confidentialité nuit à ses droits de la défense puisqu'elle ne peut pas contester le préjudice allégué par la partie requérante. Elle demande, dès lors, la levée de cette confidentialité afin de garantir un procès équitable ou la levée, à tout le moins, de «la confidentialité des passages de l'audit contenant des informations générales concernant le nombre de joueurs belges dépassant cette limite de 500 EUR/semaine et la dépense moyenne de ces joueurs dépensiers». Elle estime que ces «informations générales ne concernent en effet pas directement les perspectives financières de la requérante, mais concernent une généralité applicable tant à la requérante qu'à ses concurrents». A titre plus subsidiaire, elle demande qu'il soit fait obligation à la requérante de mentionner le nombre moyen de joueurs dépassant la limite de 500 euros et la dépense moyenne hebdomadaire de ces joueurs dépassant cette limite. Elle considère que c'est à tort que «la requérante soutient que "la teneur de ladite pièce est synthétisée dans le présent recours et [que] les chiffres les plus importants qui en ressortent y sont mentionnés"».

La requérante réplique qu'elle «a repris dans sa demande de mesures provisoires les principaux chiffres et les conclusions du rapport et de l'addendum au

rapport de B.D.O.», que les «parties adverses ont donc été mises en mesure d'identifier et comprendre le préjudice invoqué», qu'elles le réfutent dans leur note d'observations et que la confidentialité ne porte donc pas atteinte à leurs droits de la défense. Elle indique, toutefois, qu'elle renonce à sa demande de traitement confidentiel à l'égard des parties adverses, mais non à l'égard d'éventuelles parties intervenantes et «demande par ailleurs, pour les mêmes raisons, que le contenu de ces pièces – spécialement les chiffres qui y sont repris – ne soient pas repris dans l'arrêt à venir». Elle cite ensuite les données demandées par les parties adverses en insistant sur la circonstance qu'il ne s'agit pas de données pertinentes «pour apprécier l'impact de la position publique de la C.J.H. ou de sa nouvelle note du 6 avril» à la différence du «montant total effectivement déposé et misé par ces joueurs et le montant des recettes que cela génère».

La partie adverse indique qu'à la suite de sa demande, la requérante a bien levé la confidentialité des pièces litigieuses. Elle estime, toutefois, que cette «levée tardive de la confidentialité lèse néanmoins toujours [ses] droits de la défense», car «si ces pièces avaient été communiquées immédiatement, la partie adverse aurait eu la possibilité de les examiner pendant 11 jours (du 16 au 27 avril) alors que maintenant, la partie adverse n'a pu examiner ces pièces que pendant 3 jours (du 25 au 27 avril)».

VIII.2. Appréciation

Les pièces sur lesquelles porte la demande de confidentialité contiennent au moins partiellement des éléments relevant du secret des affaires.

La partie adverse reconnaît que la requérante lui a transmis les pièces litigieuses. Même si la partie adverse estime que cette transmission a été tardive et a, dès lors, nui à l'exercice de ses droits de la défense, ce délai de transmission n'apparaît pas incompatible avec une procédure menée selon la procédure de l'extrême urgence et ce d'autant plus qu'il ressort de la «note de réplique avec dernières observations» - que la Commission des jeux de hasard a déposé dans le délai qui lui était imparti et sans solliciter aucune prolongation de celui-ci - que la partie adverse a eu la possibilité d'examiner ces pièces et de faire valoir ses observations à leur égard.

Par ailleurs, la divulgation des pièces litigieuses n'est, à ce stade, pas nécessaire à la solution du litige.

Compte tenu de ces éléments et dès lors qu'une intervention de tiers ne peut être exclue à ce stade, il y a lieu de maintenir provisoirement la confidentialité des pièces 26 et 32 du dossier déposé par la requérante.

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

Article 1^{er}.

Les pièces 26 et 32 du dossier déposé par la requérante demeureront, à ce stade de la procédure, confidentielles.

Article 2.

L'État belge, représenté par le Ministre de la Justice, est mis hors cause.

Article 3.

La requête en intervention introduite par la Région wallonne est rejetée.

Article 4.

La demande de mesures provisoires est rejetée.

Article 5.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 6.

Le présent arrêt sera notifié par voie électronique aux parties.

Article 7.

La Région wallonne supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Les autres dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé le 4 mai 2020 par :

Nathalie Van Laer,	conseiller d'État, président f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer