

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^o 248.661 du 20 octobre 2020

A. 230.475/XI-22.920

En cause : **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alain HIRSCH et
Vincent DELCUVE, avocats,
avenue de la Couronne 340
1050 Bruxelles,

contre :

la Commission des Jeux de Hasard,
ayant élu domicile chez
M^e Isabelle COOREMAN, avocat,
avenue Charles Quint 586/9
1082 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 mars 2020, la Région wallonne demande, d'une part, la suspension de l'exécution 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 approuvée par les membres de la commission des jeux de hasard lors de l'assemblée du 11 décembre 2019 et plus particulièrement les dispositions reprises sous l'intitulé "limite de versement" aux pages 17, 18 et 19 dudit document » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

L'avis visé à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié au Moniteur belge du 29 mai 2020.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un

rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 25 septembre 2020, les parties ont été convoquées à l'audience du 12 octobre 2020 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Vincent Delcuve, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Maxime Lecomte *loco* M^e Isabelle Cooreman, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs 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

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. [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Quant à l'urgence

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante explique que l'acte attaqué modifie « la base imposable c'est-à-dire l'assiette sur laquelle est calculée la taxe sur les jeux et paris dont les

recettes [lui] reviennent » et qu'elle en subit un préjudice immédiat puisque les « opérateurs de jeu n'auront pas d'autres choix que de respecter la position publique prise par la commission des jeux de hasard s'ils ne veulent pas prendre le risque de se voir retirer leur licence ». Elle fait valoir que son préjudice subi « sera difficilement quantifiable puisqu'il faudrait pour ce faire pouvoir identifier les joueurs qui souhaitaient augmenter leur limite de versement et pour quel montant ce qui est matériellement impossible » et soutient que la « difficulté à pouvoir quantifier le préjudice subi et à subir n'en fait pas pour autant un préjudice hypothétique mais bien un préjudice réel dans [son] chef [...] puisque la limite imposée par la commission des jeux de hasard est d'application immédiate ».

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées ».

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est, en effet, inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Il résulte de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, précité que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner; l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension.

Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle du requérant sont susceptibles d'être pris en compte.

En l'espèce, la requérante se contente d'invoquer une diminution des recettes de la taxe sur les jeux et paris. Elle n'apporte, toutefois, aucun élément concret permettant d'établir ou, à tout le moins, d'estimer le montant de cette diminution alors qu'une telle estimation n'apparaît pas impossible en se fondant notamment sur des prévisions budgétaires ainsi que, comme l'a fait la partie adverse dans sa note d'observations, sur les statistiques disponibles en Belgique et en France. Par ailleurs, la requérante ne soutient nullement que la diminution des recettes fiscales de la taxe sur les jeux et paris qu'elle invoque emporte des conséquences graves sur sa situation budgétaire et financière. La requérante n'établit, dès lors, pas que le préjudice invoqué présente dans son chef une gravité suffisante pour rencontrer la condition de l'urgence.

Il s'ensuit que, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la recevabilité du recours, une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées, pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
siégeant en référé, le 20 octobre 2020 par :

M ^{me} Nathalie Van Laer,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer