

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° 248.666 du 20 octobre 2020

A. 230.477/XI-22.921

En cause : **la société anonyme DERBY,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre JOASSART, avocat,
 boulevard du Régent 37-40
 1000 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 23 mars 2020, la société anonyme (SA) DERBY demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la position publique de la Commission des jeux de hasard du 11 décembre 2019 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 le 23 janvier 2020 sur le site de la Commission des jeux de hasard » 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 Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime Lecomte, *loco* M^e Isabelle Cooreman, avocat, comparaissant 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

La requérante indique être notamment titulaire d'une « licence complémentaire F1+ n° FA+116428 pour l'organisation de paris en ligne via l'URL “www.ladbrokes.be”, octroyée le 2 avril 2014 par la Commission des jeux de hasard ».

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 qu'il ressort d'un rapport d'audit « que la limitation à partir du 1^{er} janvier 2020 a les effets suivants :

- Le “Net Gaming revenue” (soit le montant brut des mises engagées dans les jeux ou les paris diminué des gains distribués aux joueurs à l'occasion de ces jeux) annuel des sociétés du Groupe LADBROKES en Belgique diminuerait en moyenne de 43 %, en 2020 et en 2021.
- L'EBITDA annuel (il s'agit des liquidités générées par l'activité de la société DERBY S.A. sur une période de 12 mois) des sociétés du groupe LADBROKES diminuerait, sur base de ces estimations, d'un montant significatif pour les années 2020 et 2021 ».

Après avoir expliqué la méthode de calcul du « Net Gaming revenue » et du « EBITDA annuel », elle constate que l'exécution de l'acte litigieux a donc pour conséquence la diminution progressive de l'activité qui génère la plus importante partie de son chiffre d'affaire. Elle estime que « [l']application de la sanction issue de l'acte attaqué aura pour conséquence [s]a mise en situation précaire [...], qui conduira à une perte financière importante » et fait valoir que l'urgence est incompatible avec le délai de traitement d'un recours en annulation dès lors qu'« entretemps, les prévisions pour les années 2020 et 2021 auront déjà eu lieu ».

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 invoque une perte financière qu'elle qualifie d'importante et qui « aura pour conséquence [s]a mise en situation précaire ». Le rapport qu'elle produit à l'appui de cette affirmation ne permet, toutefois, pas d'établir que le manque à gagner invoqué par la requérante présenterait dans son chef une gravité suffisante pour rencontrer la condition de l'urgence. Ce rapport analyse, en effet, les conséquences sur les sociétés du groupe Ladbrokes en Belgique de la règle selon laquelle un joueur ne peut alimenter ses comptes joueur en ligne que de tout au plus 500 euros par semaine et procède à cette analyse en tenant compte de l'évolution du nombre de joueurs estimé par le management de ce groupe. Le rapport procède donc clairement à une analyse globale de la situation des sociétés d'exploitation du groupe Ladbrokes en Belgique composées, selon le rapport lui-même, de deux sociétés dont la requérante. Il ne comporte, par contre, aucune donnée spécifique à la requérante. La requérante ne produit, dès lors, à l'appui de sa demande, aucune information concrète et étayée susceptible, d'une part, d'objectiver d'une quelconque manière les conséquences de l'acte attaqué sur sa situation financière personnelle et, d'autre part, d'en établir la gravité.

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'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

V. Confidentialité

V.1. Thèses des parties

La requérante explique que « le rapport de B.D.O. sur l'effet de la position publique de la Commission des jeux de hasard relatif à l'application de l'A.R. du 25 octobre 2018 [...], et plus particulièrement les effets de la limitation des dépôts en ligne à 500 EUR par joueur et par semaine, comporte des données extrêmement sensibles sur la situation, l'organisation et les perspectives comptables et financières de la requérante ». Elle estime que les données contenues dans ces documents ont trait au secret des affaires et que leur utilisation « par la partie adverse ou par des concurrents économiques de la requérante pourrait mener à une concurrence déloyale entre entreprises et nuire aux intérêts économiques de la requérante, qui pourraient être gravement affectés en cas de divulgation », car « si ce document est communiqué à la partie adverse ou à une éventuelle partie intervenante, rien ne l'empêcherait de circuler et d'être utilisé à des fins commerciales ou économiques déloyales contre la requérante, en suscitant par exemple une modification de stratégie chez les concurrents de cette dernière ». Elle demande, dès lors, que cette pièce soit tenue pour confidentielle.

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 concernant le pourcentage de joueurs qui dépassent la limite de versement de 500€/semaine et le rendement journalier de ces joueurs dès lors que ces informations ne concernent pas directement les perspectives financières de la requérante, mais une généralité applicable tant à la requérante et que 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 ces pourcentages seraient déjà repris dans sa requête.

V.2. Appréciation

Dès lors que la pièce concernée contient partiellement des éléments relevant du secret des affaires du groupe dont fait partie la requérante et que sa divulgation n'est, à ce stade, pas nécessaire à la solution du litige, il y a lieu de maintenir provisoirement la confidentialité de la pièce 5 du dossier déposé par la requérante.

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

Article 1^{er}.

À ce stade de la procédure, la pièce 5 du dossier déposé par la requérante est tenue pour confidentielle.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

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