CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.535 du 7 mai 2021

A. 225.283/XI-22.079

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 :

1. **l'État belge**, représenté par le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^es Philippe LEVERT et Ye FENG, avocats,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,
2. **l'État belge**, représenté par le Ministre de l'Économie,
3. **l'État belge**, représenté par le Ministre de l'Intérieur,
4. **l'État belge**, représenté par le Ministre de la Santé publique,
5. **l'État belge**, représenté par le Ministre des Finances,
6. **l'État belge**, représenté par le Secrétaire d'État au Budget.

Partie intervenante :

la société anonyme DERBY,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

Par une requête introduite le 25 mai 2018, la société anonyme ROCOLUC demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté royal du 4 mai 2018 relatif aux jeux de hasard sur des évènements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV », publié au *Moniteur belge* du 9 mai 2018 et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 28 juin 2018, la société anonyme DERBY demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Un arrêt n° 242.569 du 9 octobre 2018 a accueilli la requête en intervention introduite par la société anonyme DERBY et a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé le 19 octobre 2018 la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse de la première, troisième et de la cinquième partie adverse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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 requérante, intervenante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 mars 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 19 avril 2021.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Alfredo Penta, *loco* M^e^ Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e^ Julie Paternostre, *loco* M^e^ Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. 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.

2. A partir de l'année 2012 s'est posée la question de l'exploitation de paris sur des événements virtuels.

3. Le 12 janvier 2012, la Commission des jeux de hasard a adopté une note d'encadrement de la Commission des jeux de hasard sur les paris virtuels.

4. Le 8 février 2012, la Commission des jeux de hasard a délivré une autorisation d'exploiter des paris virtuels à la partie intervenante.

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

6. Le 13 janvier 2016, la Commission des jeux de hasard a décidé de « suspendre la note du 1er 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 1er 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 ».

7. Le 1er juin 2016, la Commission des jeux de hasard a décidé « de suspendre la note du 1er 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 1er janvier 2017, la Commission des jeux de hasard décide de suspendre la note du 1er juillet 2015 concernant l'exploitation de paris virtuels dans les agences de paris et les approbations délivrées à partir du 1er janvier 2017 ».

8. Par une décision du 2 janvier 2017, la Commission des jeux de hasard a suspendu 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.

9. A la suite d'une demande formulée par la requérante, le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, a rendu, le 31 mai 2017, un jugement ordonnant à titre provisoire à l'État belge, en sa qualité de représentant de la Commission des jeux de hasard, de suspendre l'autorisation accordée le 8 février 2012 par cette dernière à la partie intervenante.

L’État belge aurait interjeté appel contre ce jugement.

10. Le 15 février 2018, le Président du Tribunal de commerce néerlandophone de Bruxelles, saisi par la requérante, a ordonné à la partie intervenante de mettre fin à l’exploitation de paris virtuels.

La partie intervenante aurait cessé cette exploitation le 3 avril 2018.

11. Le 4 mai 2018, a été adopté l’arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur les événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Cet arrêté royal, publié au Moniteur belge le 9 mai 2018, constitue l’arrêté attaqué.

12. Par son arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019, le Conseil d’État a annulé la note d'encadrement de la Commission des jeux de hasard du 1er juillet 2015 « relative à la possibilité d'organiser des paris sur des événements virtuels », la décision de la Commission des jeux de hasard du 2 janvier 2017 prolongeant les effets de la note précitée du 1er juillet 2015, 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 la modifiant.

IV. Représentation de la partie adverse

L’arrêté attaqué a été proposé à la signature du Roi et contresigné par six membres du Gouvernement, qui sont également chargés par son article 21 de pourvoir à son exécution.

Quelle que soit la part respective que, en fait, chacun de ces ministres peut avoir prise à l’élaboration de l’arrêté attaqué, ils en sont tous les six responsables et doivent être maintenus à la cause en tant que représentants de l’État belge, partie adverse.

Il ne sera cependant fait état que du seul mémoire en réponse et du seul dernier mémoire déposés par le Ministre de la Justice, le Ministre des Finances et le Ministre de l’Intérieur ayant indiqué qu’ils se référaient aux arguments développés par celui-ci et le Ministre de l’Économie, le Ministre de la Santé publique et le Ministre du Budget, en charge de la Loterie nationale, n’ayant transmis aucun mémoire eu Conseil d’État.

V. Intervention

La partie intervenante expose qu'elle exploite des agences de paris sportifs et hippiques et qu'elle dispose de toutes les autorisations requises pour exercer ses activités dans des établissements de classe IV.

L'arrêté attaqué a trait aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de classe IV et la partie intervenante, qui exploite de tels jeux de hasard, a donc intérêt à intervenir à la cause en vue d'obtenir le rejet du recours.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèse des parties

1. Mémoire en réponse

La première partie adverse estime que le Conseil d'État doit, face au recours introduit par une personne morale, examiner l'incidence directe de l'arrêté attaqué sur son patrimoine et son objet statutaire; que la requérante n'a pas intérêt au recours car elle n'exploite pas d'établissement de jeux de hasard de classe IV et pas de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels; que l'arrêté attaqué ne s'applique donc pas à la requérante, dont l'intérêt doit être examiné au travers de l'éventuelle concurrence déloyale qui lui serait faite; que l'arrêt n° 235.745 du 13 septembre 2016 n'est pas pertinent car il s'agissait de l'exploitation de jeux de hasard et de l'organisation de paris au moyen d'une même URL, qui supposait une concurrence pour le partage de celle-ci et une concurrence entre tous les joueurs désireux de jouer à des jeux virtuels; qu'en l'espèce, il s'agit uniquement d'autoriser des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV; qu'il appartient à la requérante d'expliquer concrètement en quoi elle serait concurrencée par l'exploitation de paris sportifs virtuels dans des établissements de classe IV; que l'établissement de classe IV le plus proche de celui de la requérante est situé à 600 mètres ou environ 8 minutes de marche; que la requérante doit démontrer qu'elle serait concrètement affectée par l'exploitation de deux appareils automatiques dans des établissements de classe IV pour avoir intérêt; que la circonstance que les juridictions judiciaires aient admis que le requérante avait intérêt dans le cadre d'une action en cessation est indifférente, le Conseil d'État n'étant pas juge des pratiques commerciales déloyales; que, même si la requérante a pour objet social d'exploiter des jeux de hasard, elle ne fait pas état de l'intention d'ouvrir un nouvel établissement de classe II dans un lieu qui pourrait être concurrencé par un

établissement de classe IV; qu'un tiers ne pourrait dans un avenir prévisible ouvrir un établissement de classe IV à proximité de l'établissement exploité par la requérante; que la requérante pourrait contester la légalité de l'arrêté attaqué à l'occasion de l'octroi d'une licence de classe F1 ou F2 pour un tel établissement; et que l'auditeur rapporteur a conclu au caractère hypothétique de l'intérêt dans le cadre de l'examen de la demande de suspension.

2. Mémoire en intervention

La partie intervenant indique que l'arrêté attaqué ne modifie pas la situation de la requérante; que la requérante n'exploite pas de paris virtuels et n'a jamais introduit de demande en ce sens; que la clientèle de la requérante est différente de elle des agences de paris; que l'activité de paris virtuels est différente de celle proposée dans les salles de jeux automatiques de la requérante, ce qui justifie l'existence de licences différentes; que l'arrêt du 13 septembre 2016 concerne la concurrence que se font les établissements de classe I et ceux de classe II, mais non celle menée par les établissements de classe IV; que la requérante n'établit pas que leurs clientèles respectives seraient identiques, alors que la chronologie des faits le lui aurait permis, tant en concerne une chute de son chiffre d'affaires entre 2012 et le mois d'avril 2018 qu'en ce qui concerne une augmentation entre avril et mai 2018; et que la requérante n'a pas d'intérêt direct à son recours.

3. Dernier mémoire de la première partie adverse

La première partie adverse indique, d'une part, qu'en présence d'un acte réglementaire, il convient de procéder à un examen de l'existence d'une incidence directe de celui-ci sur la situation de la personne morale requérante et, d'autre part, qu'il ne faut tenir compte que des éléments avancés dans la requête; qu'en l'espèce, la requérante ne fournit aucun élément sur l'impact concret que l'arrêté attaqué entraîne de manière certaine sur sa situation; que la requérante aurait pu apporter la preuve de cette concurrence puisque les paris sportifs virtuels existent depuis 2012; que la requérante reconnaît elle-même que son intérêt est lié au caractère illégal de l'arrêté attaqué et donc au fond du recours; et que, comme aucun moyen n'est fondé, la requérante n'a pas intérêt à son recours.

4. Dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante renvoie aux arguments contenus dans son mémoire en intervention.

VI.2. 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.

La requérante soutient en substance que l'arrêté attaqué autorise illégalement l'exploitation de paris virtuels au sein d'établissements de classe IV fixes et confère donc un avantage illicite à une société concurrente. En l'espèce, la question de savoir si l'arrêté attaqué favorise illégalement une société concurrente de la requérante et si cette dernière dispose donc de l'intérêt requis, est liée à l'examen du fondement du recours.

Eu égard à cette situation de concurrence, la requérante ne doit pas, par ailleurs, établir concrètement en quoi l'exploitation de paris sur des événements sportifs virtuels lui porterait préjudice.

Pour le même motif, la circonstance qu'aucune salle de jeux de hasard de classe IV ne se situe à moins de 8 minutes à pied de la salle de jeux exploitée par la requérante ne présente aucune pertinence pour apprécier l'intérêt de la requérante.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse des parties

1. Requête en annulation

La requérante prend un moyen, le premier, de la violation des articles 2, 5°, 7 et 43/4, § 2, alinéa 3, 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, de l'article 108 de la Constitution, 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.

Elle expose que les jeux de hasard sur des événements virtuels ne sont pas de jeux de hasard automatiques au sens de la loi du 7 mai 1999; que l'arrêté attaqué ne peut donc en autoriser l'exploitation; que le jeu de hasard automatique est

le jeu de hasard qui génère un gain ou une perte qui dépend d'un acte posé par le joueur, et pas de la vérification d'un fait incertain qui se réalise sans l'intervention du joueur; qu'ainsi qu'il ressort de l'article 2, 5°, de la loi, le pari est le jeu de hasard qui génère un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur; que le pari sur des événements virtuels n'est pas un jeu automatique car le gain ou la perte est déterminé par la vérification d'un fait incertain qui se réalise sans l'intervention du joueur; que l'article 2, § 1er, de l'arrêté attaqué confirme que le gain ou la perte est déterminé par l'ordinateur en renvoyant à un événement sportif virtuel, dont l'existence, les cotes et les chances de gain sont déterminés par un serveur à distance; que l'article 6 de l'arrêté attaqué confirme cette manière de voir les choses; que l'arrêté attaqué ne peut donc pas qualifier les paris virtuels de jeux de hasard automatiques; que le rapport au Roi reconnaît que les jeux sur les événements virtuels constituent des jeux hybrides, à l'interface entre les paris et les jeux de hasard automatiques; que l'attitude hésitante de la Commission des jeux de hasard illustre le caractère hybride et inclassable des paris virtuels au regard des catégories légales; que les paris virtuels ne sont ni totalement des jeux automatiques ni des paris et sont donc interdits par l'article 4 de la loi du 7 mai 1999, conformément à l'arrêt n° 129/2017 de la Cour constitutionnelle; que, lors de la modification de cette loi par la loi du 10 janvier 2010 afin notamment d'en étendre le champ aux paris, le législateur a indiqué que l'article 43/1 définit les paris autorisés en préconisant de n'autoriser que les paris déjà présents sur le marché belge; que les paris virtuels n'étaient pas encore exploités à cette époque; et que de tels jeux sont donc interdits sans intervention législative, ce que le Tribunal de première instance néerlandophone a également considéré dans son jugement du 31 mai 2017.

2. Mémoire en réplique

La requérante réplique qu'il convient de distinguer, d'une part, les jeux de hasard, au sens général, visés par l'article 2, 1°, qui visent également les paris virtuels, et, d'autre part, les jeux de hasard autorisés par la loi; que cette dernière catégorie doit être interprétée restrictivement car l'article 4, § 1er, énonce le principe selon lequel les jeux de hasard ne peuvent être exploités sans une licence; qu'en principe, l'exploitation d'un jeu de hasard est donc interdite, sauf si un régime de licence est organisé par la loi; que l'article 43/3, § 2, de la loi autorise les établissements de classe IV à exploiter « maximum deux jeux de hasard automatiques »; que cette disposition n'autorise que les jeux de hasard automatiques et non les paris; que le législateur n'a pas autorisé l'exploitation des jeux hybrides; que ce n'est pas parce que les paris virtuels ne sont pas de jeux automatiques qu'ils pourraient être considérés comme des paris autorisés dans les établissements de classe IV; qu'elle a donc intérêt au moyen; et que seul le législateur peut intervenir

pour en autoriser l'exploitation, comme l'a jugé le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles le 31 mai 2017.

3. Dernier mémoire de la requérante

La requérante indique que la notion de jeu de hasard suppose la réunion de trois éléments : 1. un enjeu, 2. un gain ou une perte et 3. le hasard; que la notion de jeux de hasard automatiques n'est pas définie par la loi du 7 mai 1999 mais elle se définit *a contrario* de la définition du pari figurant à l'article 2, 5°, de la loi, qui suppose la présence de quatre éléments : 1. un jeu de hasard, 2. une mise, 3. un gain ou une perte, 4. ce dernier ou cette dernière ne dépendant pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs; que ce dernier élément est le critère distinctif du pari; que, s'il est exact que tout jeu suppose une certaine participation du joueur, dans le cas du pari, l'absence d'intervention du joueur vise le fait (incertain) à l'origine du gain ou de la perte; que ce fait interviendra de toute façon, même si aucun pari n'est engagé (la course de chevaux ou le match de football aura physiquement ou virtuellement lieu et un jockey ou une équipe gagnera la compétition); que, dans le cas d'un jeu automatique, le gain ou la perte dépend exclusivement de l'intervention du joueur; que l'article 76, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus confirme cette interprétation de la notion de jeu automatique; que ceci est également confirmé par l'article 4 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 et par l'article 5 de l'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; que l'article 2, § 1er, de l'arrêté attaqué déroge à ce principe en renvoyant à un événement sportif virtuel dont « tant l'existence que les cotes liées à l'événement et les chances de gain sont déterminées par un serveur à distance »; que l'événement a donc lieu indépendamment d'une action du joueur, qui se limite à miser un montant mais ne détermine pas l'existence de l'événement à l'origine de son gain ou de sa perte; et que l'événement sportif virtuel dénature donc la notion de jeu automatique.

Elle ajoute que l'article 43/4, § 2, de la loi du 7 mai 1999 ne peut fonder la compétence du Roi; que cette disposition vise les jeux automatiques qui présentent une ressemblance avec les paris – en l'occurrence des courses – mais l'existence de cette activité dépend exclusivement de l'intervention du joueur; que l'article 2 ancien de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 confirme que l'article 43/4, § 2, ne vise que des jeux qui ressemblent à des paris, mais n'en demeurent pas moins des jeux automatiques; que si l'événement est virtuel parce qu'il n'a pas lieu en réalité, il doit

néanmoins être enclenché par le joueur; que c'est la raison pour laquelle ce type d'activité peut être exploité dans les établissements de classe II; que la partie intervenante reconnaissait elle-même *in tempore non suspecto* que les paris virtuels ne pouvaient pas être autorisés sur la base de l'article 43/4, § 2, de la loi; qu'on ne peut donc déduire avec certitude de l'article 43/4, § 2, de la loi qu'il autorise l'exploitation de paris virtuels autres que « *on demand* »; et qu'il est donc pertinent de se référer à l'intention du législateur, qui était de ne pas autoriser les paris non encore exploités sur le marché belge.

VII.2. Appréciation

La requête n'expose pas en quoi l'arrêté attaqué violerait l'article 108 de la Constitution.

Le moyen est donc irrecevable en tant qu'il est pris de la méconnaissance de cette disposition.

La requête expose, par contre, que l'arrêté attaqué violerait la notion légale de pari au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999 en qualifiant les paris sur des événements virtuels de jeux de hasard.

L'arrêté attaqué se donne pour fondements les articles 7 et 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999.

La première de ces dispositions dispose que :

« Pour chacune de ces classes d'établissements de jeux de hasard, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, arrête la liste et le nombre des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les conditions de la présente loi. La commission des jeux de hasard rend un avis à ce sujet dans un délai de trois mois ».

La seconde est rédigée comme suit :

« Un établissement de jeux de hasard fixe [de classe IV] a pour destination exclusive l'engagement de paris à l'exception de :
- la vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets;
- la vente de boissons non alcoolisées;
- 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. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités ».

En vertu de ces dispositions, le Roi est habilité, d'une part, à arrêter la liste et le nombre de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans chaque classe d'établissements et, d'autre part, à fixer les conditions auxquelles peuvent être

exploités, dans les établissements de jeux de hasard de classe IV fixes, les jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans une agence de paris.

La notion de jeux de hasard est définie par l'article 2, 1°, de la loi comme : « tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain ».

La notion de jeux de hasard automatique n'est pas définie par la loi du 7 mai 1999, mais aucune disposition de cette loi ne permet de considérer, comme le soutient la requérante, qu'elle doit l'être par opposition à la notion de pari, qui ne constitue qu'une catégorie particulière de jeu de hasard, ainsi que le précise la définition qui en est donnée à l'article 2, 5°, de la loi.

Il ressort d'ailleurs de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi que le législateur n'a pas fait de ces deux notions des notions exclusives l'une l'autre.

La notion de jeu de hasard automatique doit, par conséquent, s'entendre dans son sens usuel et donc comme visant le jeu de hasard « qui fonctionne par des moyens mécaniques sans intervention humaine » (Larousse en ligne), et donc par le biais d'un appareil.

Par l'utilisation de termes jeux de hasard automatiques qui proposent des paris à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, le législateur a donc entendu viser l'appareil proposant de participer au jeu de hasard spécifique qu'est le pari.

L'argument selon lequel les paris sur des événements virtuels ne constitueraient pas des jeux de hasard au motif que, à l'instar des paris, le fait sur lequel porte l'aléa ne dépendrait pas de l'action du joueur ne convainc pas.

Ce raisonnement part, en effet, du postulat que, dans la définition du pari, l'élément aléatoire est la survenance de l'activité sur le résultat de laquelle le pari est engagé et non le résultat en question. A suivre cette thèse, en cas de pari sur un match de sport, l'élément sur lequel il conviendrait de parier est la tenue ou non du match et non le résultat de celui-ci, ce qui ne correspond en rien à l'hypothèse

communément envisagée pour les paris en matière sportive et dont il n'y a pas lieu de croire que le législateur, en décidant de définir le pari, aurait entendu s'écarter.

L'article 76, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus s'attache à définir l'appareil automatique servant au divertissement sur lequel une taxe forfaitaire en vertu du paragraphe 1er. Cette définition concerne cette disposition et non à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999.

La définition d'un concept légal n'est pas tributaire aux applications qui en ont été antérieurement données par le Roi.

La référence à l'article 4 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 et à l'article 5 de l'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 n'est donc pas déterminante pour interpréter la notion de jeu de hasard automatique, ces dispositions ayant au demeurant pour objet de déterminer la durée d'une « partie », notion à laquelle l'article 5 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité et l'article 6 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 susmentionné font référence lors de l'énonciation des mises pouvant être engagées « par partie » ou de la durée minimale de celle-ci, et non de définir le concept de jeu de hasard automatique.

Si l'intention du législateur était, lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, de ne pas permettre l'exploitation de nouvelles formes de paris, il convient de constater qu'il a expressément envisagé, à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, l'exploitation de jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris.

En autorisant des paris sur des événements sportifs virtuels, le Roi a bien autorisé des paris sur des activités similaires aux paris sur des compétitions sportives, qui existaient déjà en 2010.

Le moyen n'est donc pas fondé.

VIII. Deuxième moyen

VIII.1. Thèse des parties

1. Requête en annulation

La requérante prend un moyen, le deuxième, de la violation des articles 10, 11, 23 et 108 de la Constitution, des articles 7 et 43/4, § 2, alinéa 3, 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, 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.

Elle indique que l'arrêté attaqué organise un régime transitoire d'une durée indéfinie au profit d'un seul opérateur, permettant à celui-ci d'exploiter des jeux sur des événements virtuels sans être soumis aux conditions d'exploitation à définir par la Commission des jeux de hasard; que l'article 43/4 de la loi charge le Roi de définir les conditions auxquelles les jeux de hasard automatiques peuvent être exploités mais sans L'autoriser à dispenser un ou plusieurs opérateurs du respect de ces conditions; que le rapport au Roi indique que l'article 18 de l'arrêté attaqué prévoit une entrée en vigueur au jour de la publication pour mettre fin à l'exploitation illégale des jeux de hasard; que l'arrêté attaqué organise deux mesures transitoires afin de tolérer pour une durée indéterminée l'exploitation des paris sur des événements virtuels; que ni l'article 4 ni l'article 43/4 de la loi n'habilite le Roi à autoriser l'exploitation de jeux sans respecter les règles; que l'article 15 de l'arrêté attaqué délègue à la Commission des jeux de hasard la compétence d'établir un « protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels », qui porte sur de nombreux éléments essentiels; que l'arrêté attaqué autorise pourtant l'exploitation de tels jeux avant la fixation de ces conditions et même jusqu'à trois mois après leur adoption; qu'en outre, puisque la Commission des jeux de hasard n'a pas de délai pour adopter ce protocole, le régime transitoire peut être indéfini; qu'il faudra notifier ce protocole à la Commission européenne conformément à la directive 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaines des réglementations techniques; que, pendant ce temps, la partie intervenante pourra exploiter sans contrainte ses jeux sur les événements virtuels alors qu'ils présentent un risque de dépendance accru; qu'il résulte de l'arrêt n° 58/2006 du 26 avril 2006 de la Cour constitutionnelle et de la jurisprudence du Conseil d'État que les mesures transitoires doivent porter par voie de disposition générale et être fondées sur des critères objectifs et pertinents qui justifient les raisons pour lesquelles certaines personnes bénéficieront, à titre transitoire, de mesures dérogatoires au régime établi par la norme nouvelle; qu'un régime transitoire se justifie dans la situation où une activité auparavant légale ou non réglementée devient illégale ou soumise à des contraintes réglementaires

nouvelles; que tel n'est pas le cas en l'espèce; que, tout d'abord, l'exploitation de jeux sur des événements virtuels a toujours été illégale car opérée en vertu d'autorisations ou de « notes informatives » délivrées *contra legem* par la Commission des jeux de hasard; que cette exploitation est en tout cas illégale depuis que la Commission a retiré, le 1er juillet 2017, l'autorisation délivrée à la partie intervenante; qu'ensuite, la partie intervenante a cessé l'exploitation de ces jeux en avril 2018, de sorte qu'il n'existait plus d'exploitation illégale au jour de l'adoption de l'arrêté attaqué; que les mesures transitoires ont donc pour objet de permettre à la partie intervenante de reprendre l'exploitation illégale de jeux de hasard; que l'arrêté attaqué est également affecté d'une contradiction dans ses motifs puisque, d'une part, le rapport au Roi insiste sur la nécessité de mettre fin le plus rapidement possible à l'exploitation illégale des jeux de hasard et, d'autre part, les mesures transitoires visent à permettre à la partie intervenante de reprendre cette exploitation illégale; que l'entrée en vigueur immédiate de l'arrêté n'a donc pas pour effet de mettre fin à l'exploitation illégale mais bien d'accélérer la prise d'effet du régime transitoire; que le rapport au Roi n'expose pas les motifs de ce régime particulier; que le projet d'arrêté royal adopté en première lecture le 28 juillet 2017 ne prévoyait pas un tel régime; que la partie intervenante a produit la nouvelle version, adoptée le 26 janvier 2018, dès le 1er février 2018; que l'arrêté attaqué viole les articles 10, 11 et 108 de la Constitution dès lors que le régime transitoire crée une différence de traitement injustifiable entre la partie intervenante, d'une part, et les autres titulaires de licences, de l'autre; et que l'arrêté attaqué viole aussi l'article 23 de la Constitution puisque le régime transitoire réduit sensiblement le niveau de protection des joueurs car, avant l'adoption de l'arrêté attaqué, l'exploitation des jeux de hasard sur des événements virtuels était interdite tandis que l'arrêté attaqué permet leur exploitation sans que les conditions techniques de leur exploitation soient édictées.

2. Mémoire en réponse

La première partie adverse répond que le Roi a bien défini les conditions dans lesquelles les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasards fixes de classe IV peuvent être exploités; que, puisque l'arrêté attaqué est entré en vigueur le 9 mai 2018, ces jeux ne tombent plus sous le coup de l'interdiction énoncée par l'article 4 de la loi, qui vise l'exploitation sans licence; que cette dernière disposition ne vise pas l'exploitation avant que les conditions d'exploitation aient été fixées par le Roi; que la loi pénale est d'interprétation restrictive; que l'article 19 de l'arrêté vise la communication à la Commission des jeux de hasard du nombre d'appareils exploités après la date d'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué; qu'il ne s'agit que d'une obligation de recensement, qui ne fait pas grief à la requérante; qu'en outre, le fait qu'une

disposition réglementaire ne viserait qu'une personne ne rend pas celle-ci illégale; que le texte a vocation à s'appliquer à tout opérateur, titulaire d'une licence de classe F2, qui déciderait après le 9 mai 2018 d'exploiter des jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels, ce que confirme le rapport au Roi; que l'article 14 de l'arrêté attaqué vise bien tous les opérateurs; que l'article 20 de l'arrêté attaqué a pour objectif de permettre aux titulaires de licence de classe F2 de disposer d'un délai pour se mettre en conformité après l'adoption du protocole visé à l'article 15; que cette disposition n'est en rien illégale; que la Commission des jeux de hasard est tenue par le principe du délai raisonnable et rien ne laisse croire qu'elle ne le respectera pas pour approuver le protocole; qu'en tout état de cause, la requérante pourra activer le mécanisme prévu par l'article 14 des lois sur le Conseil d'État; que le délai institué doit permettre l'articulation entre l'entrée en vigueur de l'arrêté et l'adoption de mesures techniques accessoires s'inscrivant dans le cadre des missions de contrôle et de surveillance de la Commission; que des normes d'exploitation existent déjà du simple fait de l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué; que la critique de la requérante s'apparente à l'évocation d'un détournement de pouvoir, qui est d'interprétation restrictive; que la requérante reste en défaut d'indiquer avec précision les catégories qu'elle compare dans le cadre de sa critique relative aux articles 10, 11 et 108 de la Constitution; et que la requérante n'établit pas que l'article 23 de la Constitution inclurait la loi du 7 mai 1999 et rien ne permet de conclure à un recul sensible dès lors que la critique porte sur un régime transitoire.

3. Mémoire en intervention

La partie intervenante indique que l'article 23 de la Constitution ne fait pas référence à la protection des joueurs; qu'en tout état de cause, l'arrêté attaqué soumet les paris virtuels au régime applicable aux jeux de hasard, plus protecteur des joueurs que celui des paris, et la période transitoire est limitée dans le temps et encadre l'offre de paris virtuels aux conditions fixées antérieurement dans l'autorisation délivrée par la Commission des jeux de hasard; que le moyen est donc partiellement irrecevable; que le Roi a bien fixé les conditions d'exploitation des jeux de hasard comme le prévoit l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999; que le Roi a pu prévoir une période transitoire permettant la poursuite de l'activité légale et existante de la partie intervenante sur la base de divers motifs; que, premièrement, la partie intervenante exploitait déjà des paris virtuels depuis 2014, ce que la Commission des jeux de hasard avait autorisé jusqu'au 1er juillet 2017; que, deuxièmement, les paris virtuels génèrent de l'emploi pour des personnes peu qualifiées et la mesure transitoire permet d'éviter la fermeture des établissements; que, troisièmement, cette période transitoire ne sera pas infinie; que rien ne permet de supposer que la Commission des jeux de hasard tardera à adopter le protocole;

que la requérante invoque d'ailleurs ce même argument dans un sens contraire dans le cadre de l'exposé de l'urgence; que, quatrièmement, l'État engagerait sa responsabilité s'il ne prévoyait pas de période transitoire; que, cinquièmement, des périodes transitoires ont toujours été prévues par le Roi et la loi dans ce domaine; et qu'elle joint un rapport établissant les pertes que subiraient l'État et les Régions en cas d'arrêt des activités.

4. Mémoire en réplique

La requérante réplique que l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi n'autorise l'exploitation de jeux de hasard qu'aux conditions fixées par le Roi; que le Roi ne peut pas organiser un régime de licence sans fixer les conditions d'exploitation des jeux qui font l'objet de cette licence; qu'ainsi que l'a jugé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 108/2018 du 19 juillet 2018, il ne s'agit pas de matière pénale justifiant une interprétation restrictive; qu'aucun motif ne pourrait justifier l'application d'un régime transitoire à d'autres opérateurs que la partie intervenante, qui n'exploitent pas de jeux de hasard sur des paris virtuels; que ces opérateurs ne généraient aucun emploi et ne pourraient donc mettre la responsabilité de l'Etat en cause; qu'une telle période transitoire est dommageable pour les joueurs car elle favorise une offre totalement nouvelle, proposée avant que les conditions d'exploitation aient été élaborées; que le protocole à adopter est un acte réglementaire, auquel le principe du délai raisonnable ne paraît pas être applicable; qu'en tout état de cause, ce principe n'offre pas de garantie utile à la requérante puisque le dépassement dudit délai rend la décision illégale et empêche l'autorité de prendre une nouvelle décision; que l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État permet juste l'introduction d'un recours en annulation contre une décision implicite de rejet et ne permet pas d'empêcher la perpétuation d'une situation « définitivement transitoire »; que l'arrêté attaqué a été adopté début mai 2018 et aucun protocole n'a été adopté en février 2019; que rien ne permet de croire qu'un projet a été adressé à la Commission européenne; que la période transitoire durera bien plus d'un an; que, si le protocole avait bien porté sur des questions techniques accessoires et de détails, il aurait déjà été adopté; que le protocole contient la substance même de la régulation des paris virtuels et le délai de transition a pour but et pour effet de perpétuer l'exploitation dérégulée des jeux; qu'il n'est pas nécessaire de conclure à un détournement de pouvoir pour conclure au fondement du moyen, le simple contrôle des motifs par le Conseil d'Etat étant suffisant pour aboutir à une telle conclusion; qu'il se constate, toutefois, que la partie adverse ne fournit aucune explication sur l'origine et l'auteur de la disposition transitoire et que la partie intervenante n'explique pas comment elle en avait connaissance dès le 1er février 2018; que la partie intervenante reconnaît même dans un courrier adressé le 13 mars 2018 à la

Commission des jeux de hasard qu'elle a loyalement contribué à l'élaboration du nouveau cadre légal; que ces circonstances établissent bien que la partie intervenante a bénéficié d'un statut privilégié dans le processus d'adoption de l'arrêté attaqué; que ce régime de faveur est constitutif d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; que l'article 23 de la Constitution garantit notamment le droit à la protection de la santé; que celui-ci emporte l'obligation de protéger les joueurs contre l'addiction au jeu; que le régime transitoire emporte bien un recul sensible de la protection du joueur puisqu'il est désormais possible de jouer sans que les conditions techniques soient édictées; que les arguments avancés par la partie intervenante ne convainquent pas; que l'exploitation reposait d'abord sur une autorisation illégale puis, entre le 1er juillet 2017 et le mois d'avril 2018, ne reposait plus sur aucune autorisation; que le préjudice subi par la partie intervenante ne peut être pris en compte car il repose sur une exploitation illégale; que ce préjudice ne peut donc entraîner la mise en cause de la responsabilité de l'État; que l'arrêt de l'exploitation n'aurait pas été brutal puisque la Commission des jeux de hasard a postposé à plusieurs reprises la date du retrait effectif de sa note autorisant les paris virtuels, de sorte que la partie intervenante a eu tout le temps de mettre fin progressivement à cette activité, mais elle a préféré la poursuivre le plus longtemps possible; et que la volonté de rendre attractive et concurrentielle l'offre légale de jeux ne saurait justifier sa dérégulation.

5. Dernier mémoire de la requérante

La requérante indique que le moyen est recevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; que la requête et le mémoire en réplique exposent en quoi consiste cette violation, qui critique la différence de traitement entre, d'une part, les titulaires de licence F2, qui peuvent exploiter des jeux de hasard automatiques sur des événements virtuels sans être tenus au respect de conditions d'exploitation pendant une durée indéterminée et, d'autre part, les autres titulaires de licences, qui ne peuvent exploiter des jeux de hasard que moyennant le respect de conditions d'exploitation pertinentes; que la situation de ces personnes est suffisamment comparable; qu'il peut être renvoyé à l'argumentation sur son intérêt au recours; que la situation des titulaires d'une licence de classe B, comme la requérante, et des titulaires d'une licence de classe F2 est d'autant plus comparable qu'il s'agit dans les deux cas de l'exploitation de jeux automatiques; qu'elle a cité l'arrêt n° 58/2006, qui a jugé que les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés quand la date d'entrée en vigueur d'une norme établit une différence de traitement non susceptible d'une justification raisonnable; qu'elle a également indiqué, dans sa requête, qu'aucun motif raisonnable ne peut justifier le régime d'impunité aménagé à titre transitoire au profit de la partie intervenante; que le

moyen est également recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution; que cette disposition contient une obligation de standstill; que le droit à la protection de la santé inclut la protection des joueurs et de leur entourage, qui est un volet essentiel de la politique publique des jeux de hasard; qu'elle a bien expliqué en quoi consiste cette atteinte; et que le moyen est également recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 108 de la Constitution, puisqu'elle expose que le Roi ne peut, comme Il l'a fait avec les dispositions transitoires, suspendre l'interdiction de principe d'exploiter les jeux de hasard et Son obligation de fixer les conditions auxquelles les jeux de hasard automatiques peuvent être exploités.

Elle ajoute que plus de 18 mois après la publication de l'arrêté attaqué, le protocole n'a toujours pas été adopté par la Commission des jeux de hasard; que l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne permet pas d'empêcher la perpétuation d'une situation « définitivement transitoire »; qu'elle serait en outre malvenue d'enjoindre à la Commission des jeux de hasard d'exercer une compétence découlant d'une habilitation illégale; qu'il est inexact de soutenir que l'exploitation des jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels serait suffisamment encadrée par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 et par les protocoles visés à l'article 15, alinéa 1er, de l'arrêté attaqué; que ce protocole vise les spécifications techniques nécessaires, ce qui démontre que les dispositions contenues dans l'arrêté royal ne sont pas suffisantes pour encadrer le fonctionnement et le contrôle des jeux automatiques visés par l'arrêté attaqué; que le terme « information » visé par l'arrêté attaqué ne doit pas tromper; que les spécifications techniques en question concernent les éléments fondamentaux de la réglementation (type de jeux autorisés, exigences du serveur et du terminal, taux de redistribution, perte horaire, système de surveillance…); que, s'il s'agissait effectivement de détails, il est vraisemblable que la Commission des jeux de hasard aurait déjà adopté le protocole; que, par ailleurs, si ces normes avaient effectivement un caractère accessoire et si les règles contenues dans l'arrêté royal du 22 décembre 2010 et dans les protocoles existants étaient suffisantes pour réglementer les jeux sur des événements virtuels, les mesures transitoires n'auraient aucun intérêt puisque le propre d'un régime transitoire est de dispenser de l'application de règles auxquelles il est impossible de se conformer immédiatement; qu'en tout état de cause, rien ne justifie qu'un régime transitoire permette à la partie intervenante d'exploiter des jeux sans devoir se conformer à des spécifications techniques qualifiées de nécessaires par l'arrêté attaqué; que le Roi n'avait aucune obligation de prévoir un tel régime transitoire; que s'Il décide de le faire, Il doit alors veiller à ce que les mesures soient générales et fondées sur des critères objectifs et pertinents qui justifient les raisons pour lesquelles certaines personnes bénéficieront, à titre transitoire, de mesures dérogatoires au régime établi

par la norme nouvelle; et qu'en l'espèce, la norme n'est ni générale, puisqu'elle ne bénéficie qu'à la partie intervenante, ni raisonnablement justifiée, comme il l'a déjà été démontré.

6. Dernier mémoire de la première partie adverse

La première partie adverse indique que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution; qu'en outre, ce n'est pas parce que la requérante a intérêt à son recours en raison de la concurrence existant avec d'autres exploitants de jeux de hasard que ces catégories sont comparables au sens des articles 10 et 11 de la Constitution puisque la requérante ne dispose pas d'une licence F2; et qu'en tout état de cause, les éléments avancés dans le dernier mémoire sont tardifs.

Elle ajoute que l'exploitation de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels n'est pas dépourvue de tout encadrement technique dès lors que l'arrêté attaqué prévoit que les règles contenues dans l'arrêté royal du 22 décembre 2010 sont d'application; qu'il est, en outre, de l'essence même d'une disposition transitoire de permettre le passage d'une situation déterminée à une situation future; que le fait que le protocole n'a pas encore été adopté est étranger à l'arrêté attaqué et n'emporte pas son illégalité; et qu'il appartient à la requérante de mettre en œuvre le mécanisme prévu par l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État.

7. Dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante considère que la requérante et les titulaires d'une licence F2 ne constituent pas des catégories comparables puisqu'ils n'entrent pas en concurrence ainsi qu'elle l'expose à propos de la recevabilité du recours; que l'article 23 de la Constitution n'est pas violé puisque l'exploitation des jeux virtuels reposait sur des notes d'encadrement adoptées dès 2012 par la Commission des jeux de hasard; que la Commission les a suspendues tout en prolongeant leurs effets; qu'une période transitoire ne pourrait être apparentée à un recul significatif de la protection des joueurs dès lors que cette situation s'apparente à la situation existant depuis janvier 2012; que l'arrêté royal du 22 décembre 2010 organise l'encadrement des jeux de hasard; que les mesures transitoires ne la visent pas expressément; que le critère de la détention d'une licence de classe F2 est un critère objectif et elle n'est pas la seule bénéficiaire de cette situation transitoire; et que l'existence de mesures transitoires n'affecte pas la légalité des dispositions attaquées.

VIII.2. Appréciation

L’article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 confère au Roi le pouvoir de fixer les conditions auxquelles les jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans une agence de paris peuvent être exploités.

Il en résulte donc que de tels jeux ne peuvent être exploités qu’à la condition que le Roi en ait préalablement fixé les conditions d’exploitation.

Il n’appartient, par contre, pas au Roi d’autoriser l’exploitation de jeux de hasard qui ne répondraient pas aux conditions qu’Il a fixées.

Les articles 18 à 20 de l’arrêté attaqué disposent que :

« Art. 18. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.
Art. 19. Dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, le titulaire de licence de classe F2 communique à la Commission des jeux de hasard le nombre d'appareils automatiques de jeux de hasard sur des évènements sportifs virtuels qu'il exploite.
Art. 20. Après l'adoption, par la Commission des jeux de hasard, du protocole visé à l'article 15, alinéa 2, le titulaire de licence de classe F2 dispose d'un délai de trois mois pour se conformer audit protocole ».

Ces deux dernières dispositions ont pour objet de permettre au titulaire de licence de classe F2 de reprendre l’exploitation, dès l’entrée en vigueur de l’arrêté attaqué, des appareils de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels qu’il exploitait et de ne devoir mettre ses jeux de hasard en conformité au protocole à adopter par la Commission des jeux de hasard que trois mois après son adoption.

L’article 15 de l’arrêté attaqué énonce que :

« Les protocoles de contrôle technique des jeux de hasard automatiques destinés à l'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe IV et les protocoles en matière de règles de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, et les sites où des paris sont acceptés au sens de l'article 43/4, § 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, en particulier moyennant un système informatique approprié, s'appliquent aux jeux de hasard sur des évènements sportifs virtuels .
La Commission des jeux de hasard émet un protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des évènements sportifs virtuels.

Le protocole contient les informations suivantes :
1. Type de jeux autorisés
2. Définir les exigences sur du serveur
3. Définir les exigences du terminal
4. Rupture de courant
5. Lecteur de carte eid
6. Caractère aléatoire

7. Taux de redistribution
8. Perte horaire
9. Nombre d'événements par jour
10. Mise maximale
11. Gain maximum
12. C[o]te maximale
13. Exigence sur l'introduction des mises
14. Paiement
15. Durée minimale
16. Compteurs
17. Système de surveillance
18. Influences extérieures ».

S'il se déduit du rapport au Roi, qui expose que « Les protocoles de contrôle technique et les protocoles informatiques s'appliquent sous réserve de certaines exceptions explicites », que le protocole visé à l'alinéa 3 a trait au contrôle pesant sur les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels, rien ne permet toutefois de considérer que les éléments visés par ce protocole ne constituent pas des conditions d'exploitation au sens de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi.

Le fait que l'alinéa 3 fasse référence à la notion d'« informations » ne permet pas de conclure que ce protocole n'aurait pas de caractère obligatoire. En effet, outre le fait que la valeur juridique d'une notion juridique ne dépend pas nécessairement des termes utilisés par son auteur, la mise en place d'un régime transitoire par les articles 19 et 20 de l'arrêté attaqué est précisément justifiée par le caractère obligatoire du protocole à adopter.

L'arrêté attaqué énonce, en son article premier, que les règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques visées dans l'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 sont d'application sauf dispositions contraires prévues par l'arrêté attaqué.

Il contient, en outre, d'autres conditions en ses articles 2 à 14.

L'arrêté attaqué fixe donc des règles de fonctionnement telles que visées à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999.

Cependant, en confiant à la Commission des jeux de hasard le soin d'adopter un « protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels », le Roi a nécessairement considéré que les conditions qu'Il avait par ailleurs fixées étaient incomplètes.

Le Conseil d'État relève, par ailleurs, que le point 9 « Nombre d'événements par jour », de l'article 15, alinéa 3, de l'arrêté attaqué ne correspond à aucune condition visée par ses autres dispositions ou par l'arrêté royal précité du 22 décembre 2010.

Ce dernier point, pourtant visé par le Roi et donc présumé constituer, à Son estime, une condition d'exploitation, ne fait donc l'objet d'aucun encadrement.

Il convient, par conséquent, de conclure au caractère incomplet des conditions d'exploitation des jeux de hasard automatiques sur des événements sportifs virtuels fixées dans l'arrêté attaqué.

En permettant, néanmoins, par le biais du régime mis en place par les articles 19 et 20 de l'arrêté attaqué, l'exploitation de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels alors que toutes les conditions d'exploitation n'ont pas encore été fixées, le Roi a méconnu l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999.

Le moyen est donc fondé.

IX. Troisième moyen

IX.1. Thèse des parties

1. Requête en annulation

La requérante prend un moyen, le troisième, de la violation des articles 105 et 108 de la Constitution, des articles 7 et 43/4, § 2, alinéa 3, 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, du principe de l'indisponibilité des compétences administratives, 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.

Elle expose que l'article 15 de l'arrêté attaqué délègue à la Commission des jeux de hasard la compétence d'édicter un protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des évènements sportifs virtuels alors que cette compétence réglementaire est conférée en propre au Roi et ne peut pas être déléguée à une autorité administrative indépendante; que l'arrêté attaqué prétend trouver son fondement dans les articles 7 et 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du

7 mai 1999, qui donnent des pouvoirs au Roi; que l'arrêté attaqué opère donc une délégation du pouvoir réglementaire en principe confié au Roi par les articles 7 et 43/4 de la loi sur les jeux de hasard; que la délégation de pouvoirs est en principe interdite sauf dans certaines circonstances particulières non réunies en l'espèce, car la délégation consentie a pour objet l'essence même de la compétence attribuée au Roi par la loi sur les jeux de hasard, à savoir l'établissement des conditions auxquelles les jeux sur des évènements virtuels peuvent être exploités ainsi qu'il ressort de la liste visée à l'article 15 de l'arrêté attaqué; que ces éléments ne constituent évidemment pas des points de détail, mais relèvent d'une compétence que la loi a confiée au Roi, sans faculté de délégation, l'article 7 prévoyant même que l'arrêté doit être délibéré en Conseil des ministres; que, si certains des aspects à déterminer par la Commission concernent certes des questions techniques, la plupart ont au contraire une portée politique évidente, car ils concernent directement l'attractivité des jeux sur des évènements virtuels et le degré de protection que l'on entend assurer aux joueurs; que ces caractéristiques et conditions ont jusqu'alors toujours été adoptées par arrêté royal; que la délégation précitée est d'autant moins admissible qu'elle confère un pouvoir réglementaire à une autorité administrative indépendante; que, d'après la doctrine, un tel procédé n'est constitutionnellement admissible que s'il y a une approbation ministérielle, qu'il s'agit de matières techniques, qu'il ne peut y avoir de délégation d'un pouvoir réglementaire général, que l'autorité qui donne l'approbation doit conserver un droit d'amendement et d'initiative en cas de carence; que la section de législation considère que ce mécanisme doit reposer sur une autorisation expresse du législateur; qu'en l'espèce, la délégation n'est pas prévue par la loi, elle porte sur des enjeux politiques fondamentaux et pas seulement sur des aspects techniques, elle ne contient aucune limite et n'est soumise à aucune approbation royale, de sorte que personne n'en assume la responsabilité politique; que la section de législation a considéré, dans l'avis 35.215/2 du 7 avril 2013 que l'article 62 de la loi, qui énonce que « le Roi détermine les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs » n'autorise pas le Roi à subdéléguer ce pouvoir; et que le même raisonnement doit s'appliquer pour les articles 7 et 43/4 de la loi.

2. Mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse répond que l'arrêté attaqué définit bien les conditions auxquelles sont soumis les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV; que l'article 15 de l'arrêté attaqué se limite à imposer la fixation des conditions techniques et de détails, dans les limites de l'arrêté attaqué et de l'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, à l'instar de ce qui est déjà prévu par ce dernier arrêté royal, comme cela ressort du rapport au Roi précédant cet arrêté; qu'elle renvoie également à l'arrêté royal du 23 mai 2003 relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe II, au moyen d'un système informatique approprié, dont l'article 11 attribue également à la Commission des jeux de hasard la mission de rédiger un protocole; que la Commission est, aux termes de l'article 9 de la loi, un organisme d'avis, de décision et de contrôle; que la jurisprudence du Conseil d'État accepte les délégations de pouvoirs moyennant certaines conditions; que, dans son avis n° 35.215/2 du 7 avril 2003, la section de législation a considéré qu'un protocole technique ne peut porter que sur des aspects techniques liés à l'exécution de la mission de contrôle et ne peut imposer d'obligations nouvelles aux joueurs; et que, dans son avis n° 63.003/4 du 14 mars 2018 sur le projet de l'arrêté attaqué n'a formulé aucune observation quant à cette compétence de la Commission des jeux de hasard, se bornant à considérer que, dans un souci de sécurité juridique et de transparence de la règle à l'égard de ses destinataires, il apparait indiqué de faire figurer la liste (établie dans le rapport au Roi) dans le dispositif de l'article 15 et que le moyen n'est donc pas fondé.

3. Mémoire en intervention

La partie intervenante observe que la délégation donnée par le Roi à la Commission des jeux de hasard pour déterminer le protocole concernant les spécifications techniques semble respecter les règles relatives à la délégation de pouvoirs; que, s'agissant de la possibilité pour le Roi de déléguer sa compétence à la Commission des jeux de hasard, il convient de noter qu'il n'est pas requis que la subdélégation soit expressément admise dans la loi; que la doctrine et le Conseil d'État admettent, même en l'absence de textes qui les autorisent, les délégations qui portent sur des points de détail ou qui concernent des mesures secondaires ou complémentaires ou portant sur des points d'importance secondaire, découlant soit de l'ampleur des tâches confiées, soit de la volonté certaine de l'autorité qui les a confiées; que, malgré l'absence de texte permettant au Roi de déléguer à la Commission des Jeux de hasard la compétence d'établir un protocole contenant les spécifications techniques des paris virtuels, il apparaît que la compétence déléguée à cette Commission est bien d'ordre secondaire et porte sur des mesures d'ordre technique; que la requérante ne manque d'ailleurs pas de se contredire car, à la suivre, il faudrait considérer que l'ensemble de ses activités est illégale, puisque basée sur des protocoles établis par la Commission des jeux de hasard en matière d'établissements de classe II sur la base d'une délégation royale; que la Commission des jeux de hasard ne reçoit pas la compétence d'édicter l'ensemble des mesures

techniques à l'égard des paris virtuels puisque l'article 15, alinéa 1er, de l'arrêté attaqué prévoit explicitement que s'appliquent aux paris virtuels les protocoles de contrôle technique des jeux de hasard automatiques destinés à l'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe IV et les protocoles en matière de règles de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de classe IV; et que la compétence déléguée à la Commission des jeux de hasard est, par ailleurs, limitée aux seuls éléments fixés à l'article 15, alinéa 3, de l'arrêté attaqué, qui peuvent être qualifiés de techniques.

4. Mémoire en réplique

La requérante réplique que l'arrêté attaqué ne contient qu'un nombre très restreint de dispositions encadrant la pratique des jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels; que l'arrêté attaqué renvoie certes à l'arrêté royal du 22 décembre 2010 cité « sauf dispositions contraires prévues par [l'arrêté attaqué] »; que le champ d'application du protocole à édicter par la Commission est à ce point large que l'arrêté royal du 22 décembre 2010 ne trouvera en réalité pas du tout à s'appliquer; que le protocole doit en effet notamment aborder différents aspects (rupture de courant, lecteur de carte eid, caractère aléatoire, taux de redistribution, perte horaire maximale, gain maximum, système de surveillance et influences extérieures), de sorte que de nombreuses dispositions de l'arrêté du 22 décembre 2010 ne sont pas applicables; que ceci démontre que le protocole est appelé à réglementer des aspects qui, en l'absence de délégation illégale à la Commission, doivent être élaborés par le Roi par arrêté; qu'il est sans intérêt d'énumérer les dispositions qui seraient le cas échéant déjà applicables aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels, mais bien de déterminer ce qui n'est pas déjà réglementé par la loi ou par arrêté royal, et qui fait par conséquent l'objet de la délégation au profit de la Commission des jeux de hasard; que la délégation porte sur des éléments qui ne sont pas des points de détail et se différencie à cet égard de la délégation de l'article 11 de l'arrêté royal du 23 mai 2003 relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe II, qui vise l'élaboration d'un protocole couvrant des conditions techniques dont la nature technique et accessoire n'est pas douteuse et qui sont bien liées à l'exécution de la mission de contrôle de la Commission des jeux de hasard comme l'a effectivement relevé la section de législation dans l'avis cité par la partie adverse; que l'article 15 de l'arrêté attaqué délègue des éléments aussi essentiels que le type de jeux autorisés, le caractère aléatoire, le taux de redistribution, la perte horaire, etc., à savoir l'essence même de la compétence attribuée au Roi par les articles 7 et 43/4 de la loi; qu'il s'agit de données qui concernent directement l'attractivité des jeux sur des événements virtuels et le degré de protection des joueur devant être délibérées par le

Roi; que ni la partie adverse ni la partie intervenante ne répond à l'argumentaire de la requérante relatif aux conditions très strictes auxquelles un pouvoir réglementaire peut être délégué à une autorité administrative indépendante telle que la Commission des jeux de hasard; que la doctrine et la jurisprudence citées par la partie intervenante ne concernent pas la délégation d'un pouvoir réglementaire et *a fortiori* pas la délégation d'un pouvoir réglementaire à une autorité administrative indépendante; qu'il peut également être renvoyé à l'avis de la section de législation n° 63.663 du 17 juillet 2018, rendu à propos d'un projet d'arrêté royal limitant les jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III qui, à la différence du protocole prévu par l'article 15 de l'arrêté attaqué, ne concerne *a priori* que des aspects techniques liés au pouvoir de contrôle de la Commission des jeux de hasard; que l'avis de la section de législation formulait une mise en garde tenant au respect du principe d'unité du pouvoir réglementaire, du principe de la publicité des règlements et au fait que la délégation ne peut se justifier que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elle a une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause; que le protocole à édicter en application de l'article 15 de l'arrêté attaqué présente un caractère réglementaire, ce que ne contestent pas les parties adverse et intervenantes; et que la délégation de ce pouvoir réglementaire à la Commission n'est pas conforme au principe d'unité du pouvoir réglementaire, ne respecte pas les garanties dont est assortie la réglementation classique, et n'a pas une portée « très limitée ou principalement technique ».

5. Dernier mémoire de la requérante

La requérante indique que le protocole n'a pas qu'un caractère informatif, mais bien un caractère normatif; qu'un acte réglementaire est un acte qui a pour objet de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir; que l'article 15, alinéa 2, de l'arrêté attaqué fait référence à des « exigences », à des jeux « autorisés », à la cote « maximale », ce qui dénote explicitement la portée normative des spécifications; que l'article 20 de l'arrêté prévoit un délai de trois mois pour se conformer audit protocole; qu'elle n'aperçoit d'ailleurs pas l'utilité d'une disposition transitoire relative au respect de simples informations; que le lobbying de la partie intervenante répond précisément au refus de se conformer immédiatement à ces spécifications; que, même s'il porte sur des mesures techniques accessoires ou de détail, ce protocole a un caractère réglementaire puisqu'il contient des règles de conduite générales et abstraites à caractère obligatoire; que, pour ce motif, la requérante ne pourrait être contrainte à former un recours contre le protocole dans

l'hypothèse où celui-ci présenterait un caractère réglementaire; que les spécifications à imposer dans le protocole ne sont pas accessoires mais portent, au contraire, sur des aspects essentiels; que ces informations portent sur des éléments qui ont toujours été prévus par des arrêtés royaux; que la Commission des jeux de hasard ne peut bénéficier d'une délégation portant sur de tels aspects; et qu'à supposer que la délégation ait une portée limitée et technique – *quod non* – elle ne répond pas aux exigences fixées par la légisprudence et par la doctrine selon lesquelles une délégation à une autorité administrative indépendante doit avoir été expressément décidée par le législateur et les règlements doivent être soumis à l'approbation du gouvernement.

6. Dernier mémoire de la première partie adverse

La première partie adverse répond que les articles 2 à 14 de l'arrêté attaqué énoncent les conditions précises auxquelles les jeux de hasard automatiques sur des événements virtuels doivent répondre; que les conditions prévues par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 s'y ajoutent; que la lecture de l'article 15 de l'arrêté attaqué fait apparaître que les informations n'ont qu'une nature technique, ce qui peut faire l'objet d'un protocole de la Commission des jeux de hasard; que l'interprétation donnée par la requérante de cette liste lui est propre et seule l'adoption du protocole permettra de démontrer qu'il ne vise que des éléments techniques; que, si tel n'est pas le cas, la requérante pourra en demander l'annulation; et que la légisprudence et la doctrine citées par la requérante ne visent que la délégation d'un pouvoir réglementaire, *quod non*.

7. Dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante considère que les actes à adopter par la Commission des jeux de hasard sont des protocoles et non des arrêtés au sens strict du terme; que la référence à des « exigences » n'enlève rien à leur caractère technique et non réglementaire; que l'arrêté royal du 25 octobre 2018 limitant les jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III, modifie l'arrêté royal du 11 juillet 2003 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III et donne la compétence à la Commission des jeux de hasard d'établir un protocole technique contenant, notamment, les « exigences générales relatives à cette classe »; que les conditions d'exploitation sont effectivement prévues par l'arrêté attaqué, le protocole devant établir les spécificités techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des évènements sportifs virtuels; qu'un tel *modus operandi* est

emprunté par le législateur pour de nombreuses matières techniquement complexes; et que la complexité de la matière ressort d'ailleurs des protocoles déjà existants.

IX.2. Appréciation

Comme il l'a été indiqué à propos du deuxième moyen, l'article 15, alinéas 2 et 3, de l'arrêté attaqué permet à la Commission des jeux de hasard d'adopter un protocole contenant des normes obligatoires.

Cette disposition ne trouve pas son fondement dans l'article 7 de la loi, qui ne concerne que la fixation de la liste et du nombre des jeux de hasard.

Le fait que l'article 15 fasse référence aux notions d'« informations » et de « protocole » ne permet pas de conclure que celui-ci serait dépourvu de toute portée réglementaire. Dès lors que ce protocole contient des normes générales et obligatoires et qu'il est adopté de manière unilatérale par la Commission des jeux de hasard, il constitue un acte de nature réglementaire.

Il n'est pas contesté que le protocole est adopté de manière unilatérale par la Commission des jeux de hasard.

Il n'est pas davantage contestable que le protocole contiendra des règles dont le contenu s'imposera aux opérateurs économiques.

Enfin, la circonstance que la Commission devra, dans l'exercice de cette compétence, respecter les conditions prescrites par l'arrêté attaqué et par l'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 constitue une condition de la légalité du protocole, mais non un élément permettant de procéder à sa qualification.

La jurisprudence relative à la possibilité, pour le Roi, de déléguer ses pouvoirs à un Ministre ou à un fonctionnaire ne peut être transposée telle qu'elle à la présente espèce, dans laquelle la délégation de compétence est opérée au profit d'une autorité administrative indépendante.

Aux termes de l'article 33 de la Constitution, « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ». L'article 105 de la Constitution énonce que « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en

vertu de la Constitution même». En vertu de son article 108, « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution».

En vertu de ces dispositions, c'est donc au Roi qu'il appartient de pourvoir à l'exécution des lois.

L'avis 63.663/VR/V du 17 juillet 2018 sur un projet d'arrêté royal « limitant les jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III » cité par la requérante énonce :

« L'article 1er, § 2, alinéas 3 et 4, de l'arrêté royal du 11 juillet 2003, en projet charge la commission des jeux de hasard d'établir […] un protocole contenant une série d'éléments que l'alinéa 3 énumère.

Il ne ressort ni de la disposition en cause ni de son commentaire, si ce protocole aura un caractère réglementaire.

Si telle est l'intention, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à la commission des jeux de hasard ne parait pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation, sont absentes. Pareille délégation ne peut se justifier que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elle a une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

L'auteur du projet est invité à vérifier si la délégation de compétences en question répond en tous points à ces critères; à défaut, elle sera revue ».

A ces conditions s'ajoute celle selon laquelle l'octroi d'un pouvoir réglementaire à une telle autorité doit avoir été expressément prévu par le législateur (avis de la section de législation n° 62.670 du 29 janvier 2018 sur un projet d'arrêté 2017/1388 du Collège de la Commission communautaire française « relatif aux services d'appui à la communication et à l'interprétation pour les personnes sourdes, mettant en œuvre l'article 27 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée », p. 10; avis de la section de législation n° 36.994 du 12 mai 2004 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les modalités relatives au fonds d'aide à la création radiophonique', p. 10).

La circonstance que, dans ses avis, la section de législation n'attire pas systématiquement l'attention de l'auteur du texte en projet sur ces conditions n'a pas pour conséquence que, saisi de moyens soulevant la question, le Conseil d'État,

section du contentieux administratif, s'abstienne de sanctionner l'arrêté qui ne respecterait pas ces conditions.

En l'espèce, l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 n'autorise pas le Roi à déléguer à la Commission des jeux de hasard le pouvoir d'adopter un protocole complétant les règles qu'Il adopte.

Par ailleurs, l'article 9 de cette loi énonce que :

« Il est institué auprès du Service public fédéral Justice, sous la dénomination de "commission des jeux de hasard", nommé ci-après la commission, un organisme d'avis, de décision et de contrôle en matière de jeux de hasard dont le siège est établi dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.
La commission est assistée par un secrétariat ».

Cette disposition, qui se limite à présenter la Commission des jeux de hasard, à qui des pouvoirs sont octroyés dans d'autres dispositions de la loi (notamment les articles 15/2, 15/3 et 21), ne peut être lue comme habilitant de manière générale le Roi à lui déléguer une compétence réglementaire.

Aucune base juridique suffisante ne permet donc au Roi de déléguer à la Commission des jeux de hasard le pouvoir d'adopter un protocole contenant des normes réglementaires, portassent-elles sur des questions de détail ou des questions techniques.

Le moyen est donc fondé.

X. Quatrième moyen

X.1. Thèse des parties

1. Requête ampliative

La requérante prend un moyen, le quatrième, de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et des articles 6 et 8 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, 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.

Elle expose que l'arrêté attaqué autorise, au sein des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, l'exploitation de jeux de hasard sur des évènements sportifs virtuels, à savoir des jeux de hasard automatiques où les mises d'un ou de plusieurs joueurs se trouvant dans plusieurs lieux peuvent être acceptées en même temps sur un évènement sportif virtuel, dont tant l'existence que les cotes liées à l'évènement et les chances de gain sont déterminées par un serveur à distance alors que l'exploitation de tels jeux implique de connecter plusieurs appareils entre eux en vue d'octroyer un prix unique; que l'article 8, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999 énonce qu'« Il est toujours interdit de connecter deux ou plusieurs appareils entre eux en vue d'octroyer un prix unique »; que les protocoles rédigés par la Commission des jeux de hasard précisent que cette interdiction concerne également les systèmes on-line; que l'interdiction de connecter deux ou plusieurs appareils entre eux a été justifiée par le fait que « les systèmes en ligne sont de nature à amplifier la dépendance »; que le gouvernement visait par là les connexions à l'intérieur d'un même établissement et entre des établissements différents; que les appareils permettant des paris virtuels sont tous connectés à un serveur à distance, permettant à des joueurs se trouvant dans des lieux distincts de placer des mises sur le même événement virtuel; que ces appareils sont donc « on-line » et connectés entre eux; que le caractère mono-joueur du terminal prévu par l'article 9 de l'arrêté attaqué n'enlève rien au fait que, comme l'indique le rapport au Roi, plusieurs joueurs, situés le cas échéant dans plusieurs endroits différents, peuvent placer des mises sur un même événement sportif virtuel; que les terminaux permettent par ailleurs d'octroyer un « prix unique » puisqu'ils parient sur un même événement, selon des cotes identiques, et peuvent donc remporter un gain identique pour une même mise; que le gain des joueurs s'inscrit dans un contexte de réseau de machines et de joueurs connectés entre eux, ce qui constitue un incitant à jouer davantage; qu'interpréter autrement les articles 6 et 8, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999 emporterait une

violation de l’article 23 de la Constitution, qui s’oppose à ce qu’on interprète la loi sur les jeux de hasard d’une manière qui réduirait sensiblement le niveau de protection des joueurs; et qu’une telle interprétation méconnaîtrait les articles 10 et 11 de la Constitution car elle créerait une différence de traitement injustifiée entre, d’une part, les exploitants de jeux de hasard automatiques au sein d’établissements de classe IV, qui pourraient connecter entre elles plusieurs machines en application de l’arrêté attaqué et, d’autre part, les exploitants de jeux de hasard automatiques au sein d’autres établissements, qui ne peuvent pas connecter entre elles plusieurs machines.

2. Mémoire en réplique

La requérante réplique que les protocoles de contrôle des jeux de hasard automatiques rédigés par la Commission des jeux de hasard précisent que l’interdiction de connecter plusieurs appareils visée à l’article 8, alinéa 6, de la loi concerne « notamment l’interdiction de systèmes on-line, comme le jackpot »; que les parties adverse et intervenante tentent à tort de limiter le champ d’application de l’article 8, alinéa 6, à l’interdiction des systèmes on-line, et encore plus précisément à l’interdiction des jackpots, alors qu’il ne s’agit que d’exemples, non limitatifs, de modalités interdites en vertu de cette disposition; que rien ne permet notamment d’affirmer, au regard tant de la lettre de l’article 8, alinéa 6, que des travaux préparatoires de la loi, que le « prix unique » viserait uniquement un gain dépendant du nombre de joueurs et du montant que ceux-ci ont mis en commun; qu’il suffit au contraire de constater que les terminaux de paris virtuels permettent aux joueurs concernés de parier sur un même événement, selon des cotes identiques, et donc de remporter un gain identique (un « prix unique ») pour une même mise; que l’interdiction visée à l’article 8, alinéa 6, de la loi doit être interprétée largement à l’aune de l’objectif poursuivi par le législateur, à savoir proscrire des systèmes en ligne qui sont de nature à amplifier la dépendance; que l’exploitation de paris virtuels suppose nécessairement que les machines soient « on-line »; que plusieurs joueurs peuvent miser en même temps sur un même pari à partir de machines différentes dans des établissements distincts; que, dans ce contexte, les paris virtuels sont nécessairement « multi-joueurs »; que la partie intervenante reconnaissait dans un courrier à la Commission des jeux de hasard du 13 mars 2018 que les paris virtuels constituent une activité multi-joueurs; qu’un tel système en ligne est en outre de nature à amplifier la dépendance; et qu’elle s’interroge sur les conséquences de l’interprétation prônée par la partie adverse sur les autres établissements de jeux car l’interdiction de l’article 8, alinéa 6, de la loi permettrait aux établissements de classe I et II de proposer des jeux de hasard automatiques interconnectés, alors que ce n’est actuellement pas admis.

3. Dernier mémoire de la requérante

La requérante indique que le fonctionnement des jeux de hasard automatiques ne requiert pas nécessairement une connexion à un serveur; que, quelle que soit la classe d'établissement ou la nature (mono- ou multijoueur) de la machine, l'ordinateur est toujours incorporé à la machine de jeux; que chaque machine dispose de son propre générateur de nombres aléatoires (RNG) et fonctionne de façon autonome et indépendante; que chaque machine est connectée à un ordinateur central au sein de l'établissement, mais uniquement en vue de lui communiquer ses données internes; que cet ordinateur central transmet les données à la Commission des jeux de hasard mais il n'envoie aucune donnée vers la machine de jeux; que la situation est différente pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels, où c'est le serveur commun qui génère le résultat pour toutes les consoles de jeux, dans tous les établissements, au même moment; que la partie intervenante a confirmé dans une analyse juridique que « le résultat est déterminé par un hardware qui détermine au moyen d'un algorithme le résultat de l'événement sportif virtuel – connecté au serveur du titulaire de la licence de classe E »; que les jeux sur des événements virtuels ont donc nécessairement un caractère multijoueurs, ce que souligne la Commission des jeux de hasard dans une note du 1er juillet 2015, où elle indique que « [l]ors de paris sur des événements (sportifs) virtuels, plusieurs joueurs parient dans plusieurs agences sur le même événement (multiplayer) »; que la partie intervenante en conclut que « [d]ans la mesure où les seuls jeux de hasard automatiques autorisés dans les agences de classe IV sont obligatoirement des machines mono-joueurs, les paris virtuels faisant l'objet de la présente note ne peuvent pas être offerts sous la forme de jeux de hasard automatiques »; que ces appréciations contredisent donc frontalement la pétition de principe exprimée par l'article 9 de l'arrêté attaqué, selon lequel « [u]n terminal sur lequel des jeux de hasard virtuels sont acceptés est un appareil individuel de type mono-joueur »; que, dès lors qu'un événement identique est généré par un serveur central pour l'ensemble des machines de jeux sur des événements virtuels, ces machines sont nécessairement connectées au sens de l'article 8, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999; qu'en outre, dès lors que tous les joueurs parient au même moment sur un même événement, ils concourent pour un « prix unique » au sens de cette disposition; qu'on ne peut admettre que ce concept n'est pas clair et lui en donner par ailleurs une définition restrictive, qui ne viserait pas un gain identique; que l'article 4 de la loi énonce le principe de l'interdiction des jeux de hasard, de sorte que le principe de l'interdiction des prix uniques ne peut être interprétée de manière large, aux détriments de la protection des joueurs; que les travaux préparatoires rappellent à cet égard que les « systèmes en ligne sont de nature à amplifier la dépendance »; que les machines de jeux sur des événements

virtuels sont « en ligne » car elles sont connectées à un serveur unique qui génère un événement identique et un prix unique pour plusieurs joueurs; et que cette simultanéité et cette communauté de jeu sont précisément les caractéristiques qui amplifient la dépendance, ce que le législateur a entendu prévenir.

X.2. Appréciation

La requérante n'indique pas en quoi les dispositions de l'article 6 de la loi du 7 mai 1999 serait violées par l'arrêté attaqué, de sorte que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de cette disposition.

L'article 8, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999 dispose qu'« Il est toujours interdit de connecter deux ou plusieurs appareils entre eux en vue d'octroyer un prix unique ».

Cette disposition trouve son origine dans un amendement d'initiative parlementaire visant à étendre l'obligation faite au Roi d'arrêter « notamment les mesures relatives à la rédaction d'un code de déontologie et à l'information du public sur les dangers inhérents au jeu » (Doc. Parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-419/4, p. 17), « à l'interdiction de connecter deux ou plusieurs appareils entre eux en vue d'octroyer un prix unique » au motif que « [l]es systèmes en ligne sont de nature à amplifier la dépendance » (Doc. Parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-419/11, p. 15).

Après que cet amendement a été adopté par la Commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat (Doc. Parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 167) et que le Sénat a adopté le projet amendé (Doc. Parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-419/18, p. 20 et n° 1-419/21, p. 1), le gouvernement a déposé un nouvel amendement, faisant de cette interdiction une disposition autonome de la loi (Doc. Parl., Ch. des représ., 1998-1999, n° 1795/5, pp. 2 et 5). La justification de cet amendement précise à cet égard que « [l]'interdiction vise toute conne[x]ion à l'intérieur d'un établissement de jeux mais aussi entre des établissements différents » et le représentant du ministre de la Justice a indiqué, lors des débats devant la Commission des Finances et du Budget de la Chambre qu'« [i]l s'agit […] d'une mesure destinée à protéger les joueurs » (Doc. Parl., Ch. des représ., 1998-1999, n° 1795/8, p 32).

L'objectif de cette disposition est donc de protéger les joueurs contre les risques d'amplification de l'addiction causés par les systèmes de jeu en ligne.

Cette disposition n’interdit toutefois une telle interconnexion que si elle a pour but d’octroyer un « prix unique », la version néerlandaise faisant usage des mots « één prijs », ce qui atteste l’identification spécifique de celui-ci.

Même si l’intention de l’auteur de cette disposition était de protéger les joueurs contre les risques d’addiction au jeu, les termes « prix unique » ne peuvent être interprétés comme visant un « même prix », un « prix identique ».

La notion de « prix unique » visée à l’article 8, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999 doit donc être interprétée comme visant un prix déterminé qui sera réparti entre tous les gagnants.

En l’espèce, le système mis en place par l’arrêté attaqué prévoit que chaque joueur gagnant percevra un prix correspondant à la mise qu’il a engagée multipliée par la cote attribuée au choix qu’il a effectué.

Ce système ne viole donc pas l’article 8, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999.

Dès lors que l’arrêté attaqué ne permet pas l’attribution d’un prix unique, la prémisse sur laquelle se fonde la requérante pour soutenir que la loi méconnaîtrait les articles 10, 11 et 23 de la Constitution s’avère inexacte et son argumentation ne peut être retenue.

Le moyen n’est pas fondé.

XI. Étendue de l’annulation et maintien des effets

XI.1. Thèse des parties

1. Mémoire en intervention

La partie intervenante expose que, si le Conseil d’État considère que le troisième moyen est fondé, il ne doit annuler que l’article 15 de l’arrêté attaqué; que s’il considère que le deuxième moyen est fondé, il ne doit annuler que les articles 19 et 20 de l’arrêté attaqué; que, dans ce dernier cas, il faut maintenir les effets de la période transitoire pour le passé et pour l’avenir pendant un temps raisonnable comme l’a déjà admis le Conseil d’État; que si le Conseil d’État estime que le premier ou le quatrième moyen est fondé, il faut maintenir les effets de l’acte attaqué car il serait extrêmement complexe de réduire à néant l’exploitation intervenue depuis l’entrée en vigueur de l’arrêté attaqué, le 9 mai 2018; qu’elle ne pouvait

légitimement s'attendre à l'annulation de l'arrêté attaqué; et que l'annulation aurait des conséquences sociales considérables pour les personnes travaillant pour elle.

2. Dernier mémoire de la première partie adverse

La première partie adverse soutient que la demande de la partie intervenante concerne le deuxième moyen, de sorte que les contestations de la requérante ne sont pas fondées et qu'elle renvoie au mémoire de la partie intervenante et au rapport.

3. Dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante renvoie à son mémoire ainsi qu'au rapport.

XI.2. Appréciation

Ainsi qu'il ressort de ce qui a été indiqué à propos des deuxième et troisième moyens, l'article 15, alinéas 2 et 3, de l'arrêté attaqué est illégal et porte sur des conditions d'exploitation au sens de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999.

L'annulation du seul article 15 aboutirait à une réformation de l'arrêté attaqué puisqu'il laisserait subsister celui-ci sans que toutes les conditions d'exploitation que le Roi estime nécessaires ne soient plus requises, ce que le Conseil d'État ne peut pas faire.

Il convient donc d'annuler l'intégralité de l'arrêté attaqué.

L'article 14*ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'État énonce que :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1er ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

Il résulte de l'arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 de la Cour constitutionnelle ce qui suit :

« B.3. La disposition en cause permet au Conseil d'État de maintenir les effets des dispositions réglementaires annulées « si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire ».

Il ressort de la jurisprudence que le Conseil d'État a, jusqu'à présent, rarement fait usage du pouvoir conféré par la loi du 4 août 1996 et que la possibilité de maintenir les effets doit être utilisée avec sagesse et circonspection, lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de la décision attaquée aurait des conséquences très graves du point de vue de la sécurité juridique (CE, 21 novembre 2001, n° 100.963, État belge; 30 octobre 2006, n° 164.258, SOMJA et al.; 8 novembre 2006, n° 164.522, UNION PROFESSIONNELLE BELGE DES MÉDECINS SPÉCIALISTES EN MÉDECINE NUCLÉAIRE et al.).

B.4. Par cette jurisprudence, le Conseil d'État satisfait à l'intention du législateur, qui a tenté de trouver un équilibre entre le principe de la légalité des actes réglementaires, consacré par l'article 159 de la Constitution, et le principe de la sécurité juridique. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans son arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, le législateur a en effet confié à une juridiction le soin de déterminer si des motifs exceptionnels justifient le maintien des effets d'un acte réglementaire illégal.

B.5. Il appartient au législateur d'instaurer, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées ».

Par ailleurs, il a aussi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5).

Les arguments avancés par la partie intervenante ne peuvent justifier que le Conseil d'État maintienne les effets de l'acte attaqué pour le passé et pour l'avenir.

Tout d'abord, la partie intervenante n'apporte aucune précision sur ce en quoi consiste « l'ensemble de l'exploitation des paris virtuels menée depuis le 9 mai 2018 » dont la mise à néant « serait extrêmement complexe d'un point de vue pratique ». Cet argument doit donc être rejeté.

Ensuite, le fait que la partie adverse ne pouvait pas légitimement s'attendre à ce que l'arrêté attaqué soit annulé ne constitue pas davantage une circonstance exceptionnelle. Il est de principe qu'un arrêt d'annulation ait un caractère rétroactif et la bonne foi de la personne qui l'exécute ne pourrait mener,

sauf à priver toute annulation d'un tel caractère, à moduler l'effet de l'arrêt dans le temps.

Enfin, la partie intervenante n'établit pas que les autres jeux de hasard auxquels il peut être joué dans les établissements de jeux de classe IV ne permettraient pas à leurs exploitants de poursuivre leur activité.

Il y a donc lieu de rejeter la demande de maintien des effets de l'arrêté attaqué.

XII. Dépens

La requérante sollicite la condamnation des parties adverses aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 840 €.

Il y a lieu de faire droit à cette demande. Il se justifie également que les autres dépens soient mis à la charge des parties adverses, à l'exception des dépens liés à la demande en intervention qui sont à la charge de la partie intervenante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite le 28 juin 2018, la société anonyme DERBY est accueillie.

Article 2.

L'arrêté royal du 4 mai 2018 relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est annulé.

Article 3.

La demande de maintien des effets de l'arrêté attaqué est rejetée.

Article 4.

Les parties adverses supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie requérante, à concurrence de 213, 34 euros chacune.

La partie intervenante supporte les dépens liés à sa demande d'intervention, liquidés à la somme de 150 euros.

Article 5.

Il sera fait mention du présent arrêt au Moniteur belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le 7 mai 2021 par :

Yves Houyet,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Katty Lauvau	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Katty Lauvau	Yves Houyet