

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.829 du 31 janvier 2022

A. 226.339/XI-22.204

En cause : **1. la société anonyme DERBY,**
 2. la société anonyme TIERCE LADBROKES,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre JOASSART, avocat,
 boulevard du Régent 37-40
 1000 Bruxelles,

 contre :

 la Commission des Jeux de Hasard,
 ayant élu domicile chez
 M^e Philippe LEVERT, avocat,
 rue Defacqz 78-80
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 octobre 2018, la société anonyme Derby et la société anonyme Tiercé Ladbroke's demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 27 juillet 2018 suspendant la licence FA 116428 et la licence FA116584 pour une durée d'un jour (24h), en date du 3 septembre 2018, soit du 03/09/2018 à 00h00 jusqu'au 04/09/2018 à 00h00, ainsi que la suspension de la licence FA+116428 qui en est le corollaire ».

II. Procédure

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 décembre 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 janvier 2022.

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

M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Lawi Orfila, *loco* M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

1. Les parties requérantes ont pour objet l'exploitation de jeux de hasard et exploitent des établissements de classe IV sous la dénomination commerciale « Ladbrokes ». Elles sont titulaires de licences F1, F2 et F1+.

Dans le cadre de leurs activités, elles organisent des paris sportifs sur des événements sportifs dans le monde réel et dans le monde virtuel.

Après avoir été considéré comme régulier par la partie adverse, ce dernier type de jeu de hasard a été considéré comme irrégulier à partir du 1^{er} juillet 2017.

Les parties requérantes ne contestent pas avoir maintenu l'exploitation de tels jeux ultérieurement.

2. Le 14 mars 2018, la partie adverse entame une procédure de sanction contre les requérantes en raison de possibles manquements à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

3. Le 27 juillet 2018, la partie adverse décide de suspendre les licences accordées aux parties requérantes pour une durée de 24 heures.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Sixième moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un moyen, le sixième, de la violation de l'article 2 du Code pénal, de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et du principe général de droit d'application de la loi nouvelle plus douce.

Elles indiquent qu'elles ont été sanctionnées pour avoir organisé des paris virtuels alors que, le jour où la partie adverse a adopté l'acte attaqué, 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 était entré en vigueur.

Elles exposent que la sanction qui leur a été infligée constitue une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme; qu'en vertu de l'article 7 de cette convention « il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise »; que la Cour européenne des droits de l'homme déduit de cet article que le juge doit appliquer la loi pénale plus douce adoptée entre le moment de la commission de l'infraction et le moment auquel il statue ; que l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit la même règle; que la Cour de cassation s'est prononcée dans le même sens dans un arrêt du 14 mars 2005; et que la partie adverse devait donc constater que, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 mai 2018 précité, le comportement reproché aux requérantes était autorisé et qu'aucune sanction ne pouvait donc plus leur être infligée.

Elles répliquent que la partie adverse ne conteste pas que l'acte attaqué inflige une sanction administrative; qu'il s'agit bien d'une sanction pénale au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme; que, premièrement, il s'agit d'une mesure plus qu'« administrative », qui peut uniquement viser à maintenir l'ordre public et la tranquillité publique; qu'il ne peut s'agir de maintenir la tranquillité publique lorsque le comportement a entretemps été autorisé; que la partie adverse a reconnu que l'acte attaqué poursuit un but punitif; que la loi du 7 mai 1999 est une loi pénale, qui prévoit des peines de prison et d'amende en cas de violation de ses articles 4, § 1^{er}, et 43/3; que l'article 8 de l'arrêté

royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la commission des jeux de hasard a trait à la procédure d'avertissement, qui n'a pas été appliquée, et n'est donc pas pertinent ; que, deuxièmement, la sanction poursuivait un but répressif et préventif ; qu'au moment où l'acte attaqué a été adopté, le comportement reproché n'était plus sanctionné, de sorte que la sanction n'avait plus aucun caractère préventif et n'avait qu'un caractère répressif ; que les sanctions prévues par les articles 63 et 64 de la loi du 7 mai 1999 ont nécessairement un caractère pénal ; que les requérantes n'ont pas été sanctionnées en tant que titulaires d'une licence F1, F2 ou F1+, mais pour avoir exercé une activité que la partie adverse considérait comme illégale à l'époque ; que les deuxième et troisième critères sont de toute façon alternatifs ; que, troisièmement, la sanction attaquée les empêche d'exercer leur liberté d'entreprise et porte atteinte à leur patrimoine financier et à leur clientèle ; que les exploitants des agences Ladbroke's ont dû fermer leurs agences ; que le degré de sévérité est donc important, d'autant que la partie adverse pouvait se limiter à infliger un avertissement ; et que la partie adverse devait donc faire application de la loi la plus douce, étant l'arrêté royal du 4 mai 2018.

Dans leur dernier mémoire, elles avancent qu'il s'agit bien d'une accusation en matière pénale ; que, premièrement, à propos du critère de la qualification, ce n'est pas parce que l'acte attaqué n'a pas été infligé pour une infraction au sens du droit interne, qu'il ne s'agit pas de matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est une notion autonome ; que le rapport de Monsieur l'auditeur général adjoint ne peut faire l'objet de l'interprétation implicite qu'en donne la partie adverse, Monsieur l'auditeur général adjoint estimant que, puisque les deuxième et troisième critères sont remplis, il n'y a pas lieu d'examiner le premier ; que la loi du 7 mai 1999 comporte des sanctions pénales, notamment les articles 4, 8 et 43/4, et il est indifférent que l'acte attaqué constate également des infractions à ses articles 43/5, 43/6 et 52 ; que, deuxièmement, à propos du critère de la nature de l'infraction, le but répressif a été reconnu par Monsieur l'auditeur général adjoint ; que l'infraction ne vise pas un groupe déterminé, mais toute personne qui exploite un jeu de hasard sans licence, et le fait que la sanction ne vise que les titulaires de licences est indifférent ; que l'important est, selon la section de législation, que la mesure s'applique à des personnes en général et qu'elle poursuive un but répressif et préventif ; que, troisièmement, à propos du critère de la sévérité de la sanction, Monsieur l'auditeur général adjoint a conclu qu'il était rencontré et qu'il s'agit d'une sanction sévère vu son incidence pour les requérantes et pour les gérants d'agences ; que la mesure retenue par la partie adverse a pour objectif de dissuader la récidive ; qu'il est indifférent que l'arrêté royal du 4 mai 2018 a fait l'objet d'un recours en annulation puisqu'un tel recours ne suspend pas les effets de cet arrêté ; que l'application

analogique avec le contrôle juridictionnel en cas de modification de la loi pénale, postulée par la partie adverse, n'a pas lieu d'être ; et que c'est en vain que la partie adverse tente de démontrer que, le 13 août 2018, l'article 6, 2° et 5°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 n'était pas respecté par elles puisque cette circonstance est postérieure à l'acte attaqué.

IV.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond qu'il faut examiner les trois critères de l'accusation en matière pénale de manière cumulative ; qu'en ce qui concerne le premier critère, il faut constater que l'acte attaqué ne fait pas suite à une condamnation pour une infraction ; que l'application des mesures visées à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 ne suppose pas l'établissement d'un procès-verbal d'infractions et des poursuites par le procureur du Roi ; que la qualification donnée lors des travaux préparatoires doit aussi être prise en compte ; qu'il a, lors de l'examen de ce qui deviendra la loi du 10 janvier 2010, été fait référence au maintien des possibilités de sanctions de la commission ; que l'article 8 de l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux sanctions qui peuvent être prises par la commission des jeux de hasard renvoyait à la possibilité d'infliger un avertissement, suivi d'une suspension ou d'un retrait ; que l'origine de ces mesures démontre l'absence de caractère pénal ; qu'en ce qui concerne le deuxième critère, la mesure vise un groupe déterminé, à savoir les titulaires d'une licence F1, F2 et F1+ et exploitants de jeux de hasard, qui sont visés par les articles 43/3 et suivants de la loi ; qu'en ce qui concerne le troisième critère, la partie adverse aurait pu décider d'adopter un avertissement, une suspension de la licence ou une révocation de la licence ; que les sanctions prévues par les articles 63 et 64 ne sont pas pertinentes puisqu'elles n'étaient pas applicables à la procédure suivie ; qu'une mesure de suspension de 24 heures n'est pas suffisamment grave pour constituer une mesure pénale ; et que, puisqu'il ne s'agissait pas d'une accusation en matière pénale, il n'y avait pas lieu d'appliquer la loi pénale la plus douce.

Elle soutient, dans son dernier mémoire, que la mesure n'est pas une mesure pénale ; que les mesures prises sur le fondement de l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 sont distinctes de celles prises sur la base de ses autres dispositions ; qu'en ce qui concerne le premier critère, la mesure n'a pas été imposée à la suite d'une condamnation pour une infraction ; que la partie adverse a décidé, le 14 mars 2018, d'entamer la procédure sans rédiger un procès-verbal ; que l'acte attaqué reproche aux requérantes d'avoir enfreint les articles 4, 8, 43/4, 43/5, 43/6 et 52 de la loi, alors que seules les trois premières dispositions sont visées par les articles 63 et 64 ; que les travaux préparatoires font référence à un régime d'interdiction

professionnelle plus qu'à un régime de sanction ; que les mesures visées à l'article 15/2 sont distinctes des amendes visées à l'article 15/3 ; que Monsieur l'auditeur général adjoint l'admet implicitement ; qu'en ce qui concerne le deuxième critère, la mesure n'est pas répressive par le seul fait que le comportement n'était plus érigé en infraction quand la sanction a été prise ; que la mesure s'adresse à un groupe particulier, comme cela ressort de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 6 mai 2002 ; que l'article 15/2 de la loi permet de suspendre ou révoquer les licences, de titulaires de telles licences ; qu'en ce qui concerne le troisième critère, il ne s'agit pas d'une peine accessoire ou complémentaire à une peine pénale et la mesure a été limitée à 24 heures ; que la gravité de la sanction doit être appréciée par rapport à la pénalité maximale encourue et *in concreto* ; qu'au vu de la possibilité de révoquer la licence, une suspension de 24 heures n'est pas une sanction grave ; et qu'il n'est pas adéquat de se référer aux amendes prévues par les articles 63 et 64 de la loi, qui n'étaient pas encourues en l'espèce.

Elle ajoute que, puisqu'il ne s'agit pas d'une accusation en matière pénale, le principe de la loi pénale la plus douce n'est pas applicable ; que l'arrêt royal du 4 mai 2018 a fait l'objet d'un recours en annulation ; qu'il est prématuré de se prononcer sur le fond du moyen ; qu'en outre, aux termes mêmes de cet arrêté, ce n'est que si les conditions qu'il prescrit en ses articles 15 et 19 étaient remplies le 27 juillet 2018 qu'il faudrait examiner si l'article 15.1 du Pacte international et le principe général d'application de la loi pénale la plus douce étaient méconnus ; que ce point n'a pas été examiné par Monsieur l'auditeur général adjoint ; que le juge doit, s'il veut faire application de ce principe, vérifier si la loi nouvelle ne continue pas à incriminer le comportement ; qu'il résulte d'une pièce complémentaire que, le 13 août 2018, l'article 6, 2° et 5°, de l'arrêt 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'était pas respecté (montant de la mise de base et montant du gain maximum) ; et que, puisque les requérantes ne respectent pas ces conditions, elles ne peuvent se prévaloir du régime transitoire de l'arrêt royal du 4 mai 2018.

IV.3. Appréciation

L'arrêt 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 sur lequel la partie requérante fonde son argumentation a été annulé par l'arrêt n° 250.535 rendu le 7 mai 2021.

Cet arrêt n'avait pas encore été prononcé au moment auquel Monsieur l'auditeur général adjoint a déposé son rapport et au moment auquel les parties ont déposé leurs derniers mémoires respectifs.

Il convient de rouvrir les débats pour permettre aux parties de faire part de leurs observations sur l'incidence de l'arrêt n° 250.535 susmentionné et de permettre au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les parties requérantes et la partie adverse transmettront, dans les trente jours de la notification du présent arrêt, un mémoire exposant leurs arguments concernant l'incidence de l'arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021 sur le présent recours.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de la poursuite de l'instruction du présent recours et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 31 janvier 2022 par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet