

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 254.775 du 18 octobre 2022

A. 237.413/XI-24.135

En cause :

1. **l'association sans but lucratif UNION PROFESSIONNELLE DES AGENCES DE PARIS,**
2. **la société anonyme DERBY,**
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de l'Économie et du Travail,
2. **l'État belge**, représenté par
le Ministre des Finances,
chargé de la Loterie nationale,
3. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de la Santé publique,
4. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de la Justice,
5. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 78/80
1180 Bruxelles,
6. **le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 octobre 2022, l'association sans but lucratif (ASBL) Union Professionnelle des Agences de Paris et la société anonyme (SA) Derby demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté royal du 6 septembre 2022 corrigeant trois erreurs matérielles dans deux arrêtés royaux du 15 décembre 2004 en ce qui concerne

le système EPIS et le registre d'accès, publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 2022 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 6 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 octobre 2022.

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

La deuxième partie adverse a déposé une note d'observations.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Pierre Joassart et Julie Paternostre, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, M. Eric De Plaen, attaché, comparaisant pour la deuxième partie adverse, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaisant pour les quatrième et cinquième parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Mise hors cause de la sixième partie adverse

Par un arrêté royal du 28 juin 2022, publié au *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2022, la compétence relative à la Loterie nationale, précédemment dévolue au Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a été attribuée au Ministre des Finances.

Il y a donc lieu de mettre hors cause le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.

IV. Faits

L'arrêté royal attaqué du 6 septembre 2022 modifie l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des établissements de jeux de hasard de classe I, de classe II et des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ainsi que l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

L'arrêté royal entrepris, qui a été publié dans le *Moniteur belge* du 26 septembre 2022, prévoit que :

« CHAPITRE 1^{er}. - Modification de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des établissements de jeux de hasard de classe I, de classe II et des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV

Article 1^{er}. Dans l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des établissements de jeux de hasard de classe I, de classe II et des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, remplacé par l'arrêté royal du 20 mars 2022, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le texte français, la première phrase est complétée par les mots "avant que le joueur puisse entrer dans la salle de jeux" ;

2° dans le texte néerlandais, les mots "alvorens de speelzaal kan worden betreden" sont remplacés par les mots "voordat de spelen de speelzaal kan betreden".

CHAPITRE 2. - Modifications de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV

Art. 2. A l'article 2, alinéa 4, de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, remplacé par l'arrêté royal du 20 mars 2022, les mots "lors de la première visite" sont remplacés par les mots "lors de chaque visite".

Art. 3. A l'article 5, alinéa 2, du même arrêté, complété par l'arrêté royal du 20 mars 2022, les mots "de classe I ou II" sont remplacés par les mots "de classe, I, II ou à l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV".

CHAPITRE 3. - Dispositions finales

Art. 4. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} octobre 2022.

Art. 5. (...) ».

Il ressort du rapport au Roi précédant le règlement contesté que :

« Le présent projet d'arrêté royal qui Vous est soumis vise à apporter trois corrections à deux arrêtés royaux modifiés par l'arrêté royal du 20 mars 2022 modifiant deux arrêtés royaux du 15 décembre 2004 en ce qui concerne le système EPIS et le registre d'accès. Pour rappel, cet arrêté royal du 20 mars 2022 étend le champ d'application du système EPIS (Excluded Persons Information System) de la Commission des jeux de hasard aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (agences de paris), conformément aux articles 55 et 62 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, telle que modifiée par la loi du 7 mai 2019.

Pour ce faire, deux arrêtés royaux ont été modifiés afin de faire référence aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV en plus des établissements de jeux de hasard de classe I (casinos) et II (salles de jeux automatiques) :

- l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II ;

- l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II.

Trois erreurs techniques subsistent toutefois dans les arrêtés royaux tels que modifiés. Il convient dès lors d'y remédier.

Commentaire des articles

Article 1

L'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des établissements de jeux de hasard de classe I et de classe II, a été remplacé par l'arrêté royal du 20 mars 2022 précité.

Dans le texte néerlandais de l'article 5, alinéa 1^{er}, tel que modifié, on peut lire, à la première phrase : "De exploitant van een kansspelinrichting klasse I, II, of van de vaste kansspelinrichting klasse IV of een door hem aangestelde persoon, dient de naam, voornaam, geboortedatum evenals het rijksregisternummer, indien beschikbaar, van de speler in te voeren in EPIS alvorens de speelzaal kan worden betreden. [...]".

Or, dans le texte français, les mots "alvorens de speelzaal kan worden betreden" ne sont pas repris : "L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixes de classe IV ou une personne déléguée par celui-ci, doit introduire le nom, de prénom, la date de naissance et, si disponible, le numéro du Registre national du joueur, dans le système EPIS. [...]".

Cette incohérence entre le texte néerlandais et français existe en réalité depuis l'adoption de l'arrêté royal 15 décembre 2004 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II et n'a pas été corrigée par l'arrêté royal du 20 mars 2022.

Afin d'éviter toute discussion sur ce point et de ne pas créer d'insécurité juridique, il est donc nécessaire de modifier le texte.

Ainsi, les mots "avant que le joueur entre dans la salle de jeux" avaient été ajoutés dans le texte français.

Toutefois, afin de pallier toute contestation ou quiproquo, l'inspection des finances a indiqué qu'il pourrait être opportun de plutôt indiquer "avant que le joueur entre dans la salle de jeu". Cette suggestion a été suivie avec pour conséquence, une adaptation du texte néerlandais également pour assurer une concordance et une clarté des deux textes.

Article 2

L'article 12 de l'arrêté royal du 20 mars 2022 précité remplace l'article 2 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II. La dernière phrase du nouvel article 2 prévoit que "Le registre d'accès est signé par la personne qui entre dans l'établissement de jeux de hasard lors de la première visite ou à chaque fois qu'une nouvelle pièce d'identité est présentée". Or, en application de l'article 62, alinéas 1 et 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, l'accès à un établissement de

jeux de hasard n'est autorisé que si la personne concernée s'inscrit et que l'opérateur lui fait signer le registre. Il s'ensuit que le joueur doit signer ce registre chaque fois qu'il est autorisé à accéder à l'établissement de jeux. L'article 2, alinéa 4, tel que remplacé par l'arrêté royal du 20 mars 2022 est dès lors *contra legem* et il convient de corriger cela.

Article 3

L'arrêté royal du 20 mars 2022 précité vise à étendre le champ d'application du système EPIS aux agences de paris (établissements fixes de classe IV) en plus des casinos (classe I) et des salles de jeux (classe II). Toutefois, l'article 15 de cet arrêté royal ne rend pas applicable aux agences de paris l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 relatif au registre d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II. Il s'agit d'un oubli qu'il convient de corriger pour que l'ensemble des obligations de l'arrêté royal du 2004 s'appliquent aux établissements fixes de classe IV.

Article 4

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal, à savoir à la même date que celle de l'arrêté royal du 20 mars 2022 précité.
(...) ».

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence

Thèses des parties

Les parties requérantes soutiennent que « suite à l'adoption de l'acte attaqué, les établissements fixes de classe IV doivent effectuer, depuis le 1^{er} octobre 2022 (date d'entrée en vigueur de l'acte attaqué, article 4), le contrôle EPIS selon les modalités précisées dans l'acte attaqué », qu'une « de ces modalités, insérée par l'acte attaqué, consiste à exiger le contrôle avant que le joueur puisse entrer dans la salle de jeux (article 1^{er} de l'acte attaqué) », que « cette mesure, outre qu'elle va à l'encontre de la loi et de son interprétation par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, engendre des conséquences démesurées pour les établissements fixes de classe IV (...) », qu'« aucune agence de paris ne dispose d'un comptoir au seuil de l'agence, ni même d'un sas d'entrée », que « leur organisation spatiale est tout à fait différente des établissements de classe I (casinos) et de classe II (salle de jeux) », que « s'agissant, par exemple, des casinos, l'article 32, alinéa 1^{er}, 4^o, de la

loi sur les jeux de hasard prévoit l'obligation pour ces derniers de séparer entièrement et rigoureusement la salle de jeux des espaces ayant une autre affectation à l'intérieur du casino ainsi que des espaces extérieurs au casino qui sont accessibles au public, en ce sens qu'il ne peut en aucun cas être possible d'avoir, de l'extérieur de la salle de jeux, une vue sur les jeux de hasard », que « concrètement, ceci implique que les casinos disposent, dans tous les cas, d'un sas à l'entrée qui permet un contrôle dans une pièce distincte de la salle de jeux », qu'en « d'autres termes, la salle de jeux au sens propre ne couvre pas l'entièreté de l'établissement », qu'au « contraire, l'organisation spatiale d'une agence de paris est très différente », que « l'établissement est composé d'une seule salle, sans sas d'entrée, qui propose un comptoir, des machines de jeux automatiques ainsi que des écrans », que « cette situation a été objectivée par un rapport de réviseur d'entreprise, réalisé in *tempore non suspecto* », que « suivant ce rapport, le coût de l'installation d'un tel sas représente 25.500 euros htva par agence de paris », que « ce surcoût s'ajoute aux pertes considérables subies suite à l'instauration de ce système EPIS », que « l'acte attaqué a donc notamment pour conséquence d'imposer aux agences de paris de réorganiser tout leur agencement, de manière telle à effectuer le contrôle EPIS sur le trottoir (puisque le contrôle doit s'effectuer avant que le joueur puisse entrer dans la salle de jeux) », que « quand bien même ce contrôle pourrait avoir lieu juste après le seuil de l'agence, une telle réorganisation des centaines d'agences de paris qui font l'objet d'une licence en Belgique est tout simplement absurde et démesurée », que « cela engendrera d'énormes coûts pour un secteur qui a terriblement souffert en raison des nombreuses fermetures imposées à titre de mesure pour lutter contre le COVID-19 », qu'« outre l'absurdité et le coût d'une telle opération de réagencement des établissements fixes de classe IV, le délai accordé pour cette mise en œuvre est excessivement court : publié au Moniteur belge du 26 septembre 2022, l'acte attaqué impose une mise en conformité des agences au 1^{er} octobre, soit 5 jours plus tard (!) », que « cette mise en œuvre est matériellement impossible et expose les agences de paris à des constats d'infraction à l'arrêté royal », que « le dommage causé par l'acte attaqué ne s'arrête pas là », que « ce dernier impose également l'enregistrement de nouvelles données de manière systématique, à chaque visite, ce qui n'était pas prévu par l'arrêté royal du 20 mars 2022 et qui va à l'encontre de l'article 8 de la C.E.D.H. et du R.G.P.D. », que « les articles 2 et 3 de l'acte attaqué imposent, en effet, l'enregistrement systématique de la signature des joueurs et, d'autre part, de la photocopie de la carte d'identité ou du document ayant servi à l'identification », que « dès lors que l'arrêté royal attaqué est mis en œuvre depuis 1^{er} octobre 2022, cela crée un préjudice considérable pour la deuxième partie requérante par rapport à ses clients », que « ces derniers ne peuvent qu'être heurtés par le fait qu'un contrôle manifestement illégal soit opéré sur leurs données à caractère personnel », que « l'adoption de l'arrêté royal attaqué équivaut à fouler aux pieds le principe de

séparation des pouvoirs (qui laisse au législateur le soin de déterminer les éléments essentiels d'une ingérence dans le droit à la vie privée) ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle, l'avis de l'Autorité de protection des données et celui de votre Conseil », qu'il « en ressort que les clients de la deuxième partie requérante ne peuvent interpréter l'application de ce dispositif manifestement illégal que comme une forme de complicité de la part de la seconde requérante », que « confrontés à une violation illégale de leur vie privée, les joueurs se détourneront de la filière légale du jeu », que « le caractère flagrant de l'illégalité, commise sciemment par le Ministre de la Justice, celui-là même qui doit veiller au respect de l'état de droit, justifie également que la suspension puisse être ordonnée », qu'à « défaut, cela donnera le signal aux autres membres des pouvoirs exécutifs d'une totale impunité en cas de violation délibérée des règles de séparation des pouvoirs et de droit à la vie privée des citoyens », que « les préjudices ainsi décrits ne sont pas susceptibles d'être réparés par un arrêt d'annulation, et sont incompatibles avec le délai de traitement d'un recours en annulation » et que « l'urgence est établie ».

Les quatrième et cinquième parties adverses répondent que « (...) les requérantes ne justifient nullement le recours à la procédure d'extrême urgence, en l'absence d'un exposé formel et concret d'une telle extrême urgence », que « pareil exposé doit être de nature à démontrer que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué a lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendra de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage », que « (...) à supposer, en étant bienveillant, qu'il faille chercher la justification de l'extrême urgence, dans l'alinéa suivant : "Outre l'absurdité et le coût d'une telle opération de réagencement des établissements fixes de classe IV, le délai accordé pour cette mise en œuvre est excessivement court : publié au Moniteur belge du 26 septembre 2022, l'acte attaqué impose une mise en conformité des agences au 1^{er} octobre, soit 5 jours plus tard (!). Cette mise en œuvre est matériellement impossible et expose les agences de paris à des constats d'infraction à l'arrêté royal", il faut alors observer que ce dommage tel qu'allégué est insuffisant à justifier un péril imminent justifiant une protection immédiate », qu'« on ne peut raisonnablement considérer que le risque de constats d'infraction à l'arrêté royal querellé justifie le recours à la procédure d'extrême urgence, dès lors qu'il s'agit d'un risque purement hypothétique et que comme tels ces constats ne sont pas de nature à empêcher la poursuite des activités de paris des membres de la première requérante et de la seconde requérante », qu'un « constat d'infraction ne peut conduire à une suspension ou une révocation d'une licence de jeux pour une période déterminée, à une interdiction provisoire ou définitive de l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou encore à une amende administrative qu'aux termes de la procédure visée à l'article 15/4 à 15/6 de la loi du 7 mai 1999, ce qui suppose un temps procédural certain qui est parfaitement

compatible avec l'instruction d'une demande ordinaire de suspension », qu'« on peut même s'interroger sur le fait qu'il s'agisse d'un argument qui peut justifier un référé administratif ordinaire, dès lors que le simple fait de voir un constat dressé n'implique pas des conséquences dommageables irréversibles (...) », que « quant au coût de l'installation d'un sas d'entrée qui représenterait 25.500 euros HTVA par agence de paris, il faut constater qu'il s'agit là d'un préjudice pécuniaire qui n'est propre qu'à la seule seconde requérante et qui, faute d'être étayé, ne peut pas fonder une procédure ordinaire de suspension (...) », que « quant au fait que les articles 2 et 3 de l'acte attaqué imposeraient illégalement l'enregistrement systématique de la signature des joueurs et, d'autre part, de la photocopie de la carte d'identité ou du document ayant servi à l'identification et que cela créerait un préjudice considérable pour la deuxième partie requérante par rapport à ses clients (...) c'est l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, tel que modifié par la loi du 7 mai 2019 qui prévoit pareille obligation pour les établissements de classe IV (...) », que « même à supposer que votre Conseil suspende ces articles 2 et 3, les inconvénients allégués subsisteraient », que « le lien causal entre le dommage allégué et l'illégalité dénoncée n'est donc pas établi » et que « l'urgence et l'extrême urgence ne sont donc pas établies ».

Appréciation

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, des lois sur le Conseil d'État vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}. Cette procédure d'extrême urgence doit être à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que le référé ordinaire ne le pourrait pas. Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense, l'instruction de la cause et le débat contradictoire, doit rester exceptionnel. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

L'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État énonce que dans les cas où l'extrême urgence est invoquée, la requête contient : « 7° un exposé des faits justifiant l'extrême urgence ». Il s'en déduit que la preuve des conditions auxquelles

est soumise l'introduction d'une procédure d'extrême urgence incombe au requérant et qu'elle doit être apportée au plus tard dans ou avec la demande de suspension.

En l'espèce, la requête comporte, conformément à l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, un exposé des faits qui, selon les requérantes, justifient l'urgence de la suspension et la circonstance qu'un arrêt d'annulation ne pourrait être prononcé en temps utile. Par contre, la requête ne contient pas d'exposé des faits justifiant l'extrême urgence et la circonstance qu'un arrêt rendu en référé ordinaire ne pourrait être prononcé en temps utile, comme cela est requis par l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, précité, du même arrêté. La précision dans le recours selon laquelle l'arrêté attaqué prévoit un délai très court pour sa mise en œuvre, n'est pas apportée pour justifier l'extrême urgence, contrairement à ce qu'ont exposé les requérantes à l'audience, mais pour établir la gravité des conséquences dommageables subies.

La condition de recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence, tenant à l'extrême urgence, n'étant donc pas remplie, la demande de suspension est irrecevable.

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

Article 1^{er}.

Le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration est mis hors cause.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
siégeant en référé, le 18 octobre 2022 par :

Yves Houyet,	président de chambre,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet