

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.050 du 29 novembre 2023

A. 230.063/XI-22.861

En cause : 1. **la société anonyme ROCOLUC,**
 2. **la société anonyme FREMOLUC,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Lola MALLUQUIN et
 François TULKENS, avocats,
 boulevard de l'Empereur 3
 1000 Bruxelles,

contre :

la Commission des jeux de hasard,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue de Fré 229
1180 Bruxelles.

Parties requérantes en intervention :

1. **la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Bettina POELEMANS et
Antoon DIERICK, avocats,
Kortrijksesteenweg 1144/G
9051 Gand,
2. **la société anonyme DERBY,**
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 janvier 2020, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 27 novembre 2019 d'octroyer à la S.A. Grand Casino de Dinant SA une licence A+65721 en vue d'exploiter des jeux de hasard via l'URL "www.casinoladbrokes.be" ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 17 février 2020 la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance de 6 mars 2020 a accueilli provisoirement la requête en intervention introduite par société anonyme GRAND CASINO DE DINANT.

Par une requête introduite le 2 mars 2020 la société anonyme DERBY demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 23 juillet 2020 a accueilli provisoirement la requête en intervention introduite par société anonyme DERBY.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Eric 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 19 septembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 novembre 2023.

M^{me} Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lola Malluquin, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Antoon Dierick, avocat, comparaissant pour la première partie requérante en intervention et M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la seconde partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint, 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. Exposé des faits de la cause

La première partie requérante est une société anonyme de droit belge qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle exploite un établissement de classe II (salle de jeux de hasard) à Ixelles et dispose d'une licence de classe B (licence n° B3892). Elle détient également une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II sur le site <http://www.casinobelgium.be>.

La seconde partie requérante est une société anonyme qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle expose être titulaire d'une licence de classe C (licence n° C10848).

La société anonyme GRAND CASINO DE DINANT, première partie requérante en intervention, est une société qui a pour objet l'organisation de toutes activités relatives à la détente, aux loisirs, culturelles et aux divertissements parmi lesquelles les jeux de casino. Elle exploite le Grand Casino de Dinant (établissement de classe I) en vertu d'une licence de classe A (licence n° 65721) qui lui a été octroyée le 13 février 2008 pour une durée de quinze ans, ce qui n'est pas contesté par les parties.

La société anonyme DERBY, seconde partie requérante en intervention est active dans le secteur des jeux de hasard et l'organisation de paris, exploitant la marque Ladbrokes. Elle se prévaut de plusieurs licences lui permettant d'exercer ses activités tant dans des établissements physiques que par le biais d'instruments de la société de l'information.

Par une requête introduite le 31 août 2017, la première partie requérante demande l'annulation de la décision de la Commission des jeux de hasard du 28 juin 2017 d'octroyer à la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT une licence A+65721 en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe I via l'URL www.ladbrokes.be. Le Conseil d'Etat annule cette décision par son arrêt n° 245.556 du 27 septembre 2019.

Le 26 novembre 2019, la partie adverse octroie une licence complémentaire A+65721 à la première partie intervenante, l'autorisant à exploiter

des jeux de casino en ligne sur le site www.casinoladbrokes.be. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Requêtes en intervention

IV.1. Requête en intervention de la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT

Rien ne s'oppose à ce que la requête en intervention introduite par la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT soit accueillie en sa qualité de bénéficiaire de l'acte attaqué.

IV.2. Requête en intervention de la société anonyme DERBY

A. Thèse de la seconde partie requérante en intervention

La seconde partie requérante en intervention déclare avoir un intérêt au maintien de l'acte attaqué et, partant, au rejet du recours en annulation. Elle estime justifier à cet égard d'un intérêt certain, direct et personnel même si elle n'est pas destinataire de l'acte attaqué. Elle déclare avoir établi un contrat commercial, qu'elle ne produit pas, avec la société bénéficiaire de l'acte attaqué. Ce contrat prévoirait notamment que l'exploitation de la licence A+65721 octroyée à la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT intervient via l'URL « www.casinoladbrokes.be » dont la seconde partie requérante en intervention est propriétaire, ceci moyennant contrepartie financière. La seconde partie requérante en intervention fait valoir qu'en cas d'annulation de la licence A+65721, accordée à la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT, celle-ci ne pourrait plus l'exploiter et elle perdrait pour sa part les compensations financières qui lui sont contractuellement dues. La seconde partie intervenante en déduit qu'elle justifie d'un intérêt à intervenir dans la présente cause.

B. Appréciation

Il résulte de l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 52, § 3, 4°, du règlement général de procédure que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Cet intérêt doit, tout comme celui requis dans le chef du requérant en annulation, être certain, direct et personnel.

Le caractère direct de l'intérêt suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant en intervention.

Si la seconde partie requérante en intervention peut retirer un avantage personnel du rejet de la requête en annulation dirigée contre la licence attaquée, c'est seulement en raison d'un contrat commercial qu'elle aurait conclu avec la première partie requérante en intervention, autrement dit par l'interposition d'un lien de droit. Elle ne justifie dès lors pas d'un intérêt direct au rejet de la requête en annulation.

La requête en intervention de la seconde partie requérante en intervention est rejetée.

V. Conséquence de l'expiration de la licence attaquée

Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3; C.E.D.H., 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, §§ 42 e.s.).

Si l'intérêt à agir est mis en doute, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Selon l'article 43/8, § 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, la « durée de validité des licences supplémentaires est liée à la durée de validité respective de la licence de classe A, B ou F1 ».

La licence attaquée a été délivrée le 27 novembre 2019 et constitue une licence supplémentaire liée à la licence n° A65721 qui a elle-même été délivrée le 13 février 2008. Ces deux licences sont venues à expiration, ce que ne contestent pas les parties.

En l'espèce, les parties ont été interrogées sur la persistance de l'intérêt à obtenir l'annulation d'une licence expirée.

En réponse à cette question, la première partie requérante en intervention confirme que la licence A+65721 attaquée est arrivée à expiration et qu'une nouvelle licence A+ lui a été octroyée le 19 janvier 2023. La partie adverse indique également que la licence A+65721 attaquée a perdu sa validité par expiration de la durée de la licence A65721 et renvoie aux arrêts n°255.640 du 30 janvier 2023 et n°256.715 du 8 juin 2023 quant à l'intérêt actuel des parties requérantes à contester une licence expirée.

Les parties requérantes confirment que la licence attaquée est expirée, qu'une nouvelle licence A+65721 a été délivrée à la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT le 19 janvier 2023 et que cette dernière fait l'objet d'un recours actuellement pendant sous le numéro A. 238.678/XI-24.337. Elles déclarent avoir pris connaissance et prendre acte de la récente jurisprudence du Conseil d'Etat « selon laquelle un requérant n'a plus d'intérêt actuel au recours dirigé contre une licence entretemps renouvelée, sauf à introduire une demande d'indemnité réparatrice (C.E., n°255.640 et n°255.641 du 30 janvier 2023 ; C.E., n°256.715 du 8 juin 2023) ». Elles prennent acte du fait que ces arrêts ont rejeté les arguments qu'elles avaient développés dans ces précédentes affaires pour justifier du maintien de leur intérêt.

Afin de justifier la persistance de leur intérêt à obtenir l'annulation d'une licence expirée, les parties requérantes notent « qu'en l'espèce, le nouvel acte est en tous points identique à l'acte attaqué (même URL autorisé, même absence de motivation formelle, ...) » et considèrent que « ceci justifierait la poursuite de la procédure : en cas de constat d'illégalité du premier acte attaqué dans le cadre de la présente procédure qui est en état, l'acte renouvelé devrait également automatiquement être considéré illégal, ce qui [leur] donnerait satisfaction [...] ».

La nouvelle licence A+65721, accordée à la première partie requérante en intervention le 19 janvier 2023, étant indépendante de la licence ici expirée, l'illégalité de celle-ci n'emporterait pas automatiquement l'annulation de celle-là. Par ailleurs, l'intérêt ainsi évoqué par les parties requérantes consiste, en réalité, à obtenir du Conseil d'Etat une consultation juridique à propos de la validité d'une licence qui ne fait pas l'objet du présent recours, ce qui n'est pas de sa compétence.

Le seul élément invoqué par les parties requérantes, qui déclarent d'ailleurs s'en référer à la sagesse du Conseil d'Etat sur cette question ne permet pas de justifier l'intérêt actuel à leur recours dirigé contre une licence expirée.

Dans son dernier mémoire, la première partie requérante en intervention demande qu'il soit sursis à statuer au motif que la licence F1+116428 accordée à la société anonyme DERBY fait l'objet d'un recours pendant sous le numéro de rôle A. 230.841/XI-23.000 et qu'en cas d'annulation de cette licence, « le moyen unique du présent recours perdrait tout son sens, dans la mesure où il repose sur le postulat de l'interdiction d'exploiter plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes sur une même adresse URL, en l'espèce les licences A+65721 et F1+116428 ».

La raison pour laquelle le présent recours ne présente plus l'intérêt actuel requis est, toutefois, sans aucun lien avec la légalité de la licence faisant l'objet du recours A. 230.841/XI-23.000. Il n'y a, dès lors, pas lieu de faire droit à la demande de surséance à statuer formulée par la première partie requérante en intervention.

Le recours est, en conséquence, irrecevable.

VI. Confidentialité

La partie adverse sollicite la confidentialité de la pièce 1 *bis* du dossier administratif.

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'Etat et que les pièces sont renvoyées aux parties, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de maintien de la confidentialité des pièces qualifiées comme telles par la partie adverse.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite la condamnation des parties requérantes au paiement d'une indemnité de procédure de 770 euros.

A l'audience et par un courrier du 13 novembre 2023, répondant à la question de la persistance de leur intérêt à agir, les parties requérantes contestent le fait que l'indemnité de procédure devrait être mise à leur charge alors que, selon elles, « [l]a perte de l'intérêt au recours est liée à l'écoulement du temps (ainsi qu'à la décision de la partie adverse de renouveler l'acte attaqué) », qu'« [e]lle n'est aucunement imputable aux requérantes qui ne sont pas responsables de ce changement de circonstances en cours de procédure et qui ne peuvent donc pas être considérées comme ayant "succombé" ». Elles estiment qu'elles ne pourraient par ailleurs être contraintes d'introduire une demande d'indemnité réparatrice, devant être libres du choix entre la procédure d'indemnité réparatrice ou la procédure de dommages et intérêts devant les cours et tribunaux judiciaires.

Les parties requérantes ne se sont pas adaptées aux changements de circonstances pour conserver leur intérêt. L'irrecevabilité de leur recours pour ce motif leur est donc imputable de telle sorte qu'elles doivent être considérées comme parties succombantes.

Si les parties requérantes soutiennent qu'elles ne peuvent être contraintes d'introduire une demande d'indemnité réparatrice et qu'elles doivent avoir le choix entre cette procédure et une procédure judiciaire, cette circonstance ne modifie en rien le constat que, comme l'a rappelé l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n°244.015 du 22 mars 2019, « pour que le Conseil d'État soit compétent, dans le cadre du recours en annulation contre un acte juridique, pour vérifier la légalité ou l'illégalité de cet acte pour les besoins de l'octroi d'une indemnité, il faut également qu'une demande en ce sens lui ait effectivement été soumise. Si tel n'est pas le cas, le Conseil d'État sort du cadre de ses compétences et de l'objet de l'unique requête qui lui a été soumise, à savoir un recours en annulation », ce qui implique que la seule possibilité de pouvoir introduire une demande en indemnité réparatrice après un arrêt ayant constaté une illégalité, ne permet pas de maintenir un intérêt à l'annulation ou à l'examen des moyens dans le cadre d'un éventuel constat d'illégalité. À défaut pour les parties requérantes d'avoir effectué les démarches nécessaires au maintien d'un intérêt actuel à l'examen de leur recours, celles-ci doivent bien être considérées comme parties succombantes.

Il y a, en conséquence, lieu d'octroyer à la partie adverse l'indemnité de procédure qu'elle sollicite à charge des parties requérantes.

Enfin, le recours étant rejeté, le droit visé à l'article 70 du règlement général de procédure et la contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure doivent être mis à la charge des parties requérantes, les parties requérantes en intervention supportant leurs propres dépens.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et de la loi du 26 avril 2017 réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017. Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme GRAND CASINO DE DINANT est accueillie.

Article 2.

La requête en intervention introduite par la société anonyme DERBY est rejetée.

Article 3.

La requête est rejetée.

Article 4.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 595 euros chacune.

Les parties requérantes en intervention supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur requête en intervention.

Article 5.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes, à concurrence de 10 euros chacune, par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 novembre 2023, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois
Katty Lauvau

conseiller d'État, président f.f.
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer