

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.418 du 12 janvier 2024

A. 230.655/XI-22.954

En cause : **la société anonyme CHAUDFONTAINE LOISIRS**,
ayant élu domicile chez
M^e Frank JUDO, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Commission des Jeux de Hasard,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dirk VAN HEUVEN et
Leandra DECUYPER, avocats,
Cogels Osylei 61
2600 Anvers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 avril 2020, la société anonyme Chaudfontaine Loisirs demande l'annulation de « la note informative numéro 14 (intitulée "Conséquences de l'arrêt n° 246.999 du Conseil d'État") de la Commission des jeux de hasard du 19 février 2020 [...] ».

II. Procédure

L'avis prescrit par l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié au *Moniteur belge* du 23 juin 2023.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

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 24 octobre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 18 décembre 2023.

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

M^e Frank Judo, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Sabiha Harrass, *loco* M^{es} Dirk Van Heuven et Leandra Decuyper, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, Premier auditeur chef de section, 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. Faits

La partie requérante est une entreprise active dans le secteur des jeux de hasard. Elle dispose d'une licence A en vue de l'exploitation d'un établissement de classe I (casino) et d'une licence A+ 8112, délivrée le 2 janvier 2017, lui permettant d'exploiter le site www.starcasino.be.

Le 25 octobre 2018, a été adopté l'arrêté royal relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information. Cet arrêté royal a été publié au *Moniteur belge* le 31 octobre 2018.

Cet arrêté royal a fait l'objet de plusieurs recours en annulation, dont un introduit par la partie requérante. Par un arrêt n° 254.631 du 29 septembre 2022, le Conseil d'Etat a décrété son désistement.

Le 23 janvier 2020, la Commission des jeux de hasard a publié sur son site internet la position publique, arrêtée le 11 décembre 2019, relative à l'application de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information. Plusieurs recours en annulation ont également été introduits contre cette position publique, dont un par la partie requérante, enrôlé sous le G/A 230.496/XI-22.930.

Cette position publique a fait l'objet d'une décision de retrait approuvée par la partie adverse le 26 octobre 2023.

Par l'arrêt n° 246.998 du 6 février 2020, le Conseil d'État a annulé les articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 3, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 et, par l'arrêt n° 246.999 du même jour, les termes « sauf sur leur propre site » de l'article 5, 1°, ainsi que l'article 11 du même arrêté royal.

Le 19 février 2020, la partie adverse adopte deux notes informatives, n° 14 et n° 15, à la suite des arrêts d'annulation précités.

La note informative n° 14 constitue l'acte attaqué. Elle a été envoyée le 2 mars 2020 par la partie adverse, à la partie requérante notamment. Dans son recours, celle-ci déclare que cette note a été publiée sur le site internet de la partie adverse le 19 février 2020.

IV. Recevabilité

IV.1. Rapport de M. l'Auditeur général adjoint

M. l'Auditeur général adjoint conclut à l'irrecevabilité du recours après avoir constaté, moyennant examen des moyens, que l'acte attaqué ne peut faire grief à la partie requérante. Selon lui, la note informative attaquée ne comporte aucune règle juridique nouvelle.

IV.2. Thèse de la partie requérante

Les trois moyens soulevés dans la requête reposent sur la prémisse suivant laquelle la note informative attaquée modifie en réalité les règles existantes en matière de jeux de hasard en ligne telles qu'elles sont reprises dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et dans l'arrêté royal du 25 octobre 2018 royal relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information. Ces règles nouvelles, expose la partie requérante, sont contraires à l'article 60, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, précitée, et consisteraient en une interdiction faite à tous les titulaires d'une licence supplémentaire, en ce compris les titulaires d'une licence A+, d'offrir des titres de jeu ou des bonus de quelque nature que ce soit dans le cadre des jeux de hasard et de paris en ligne. La partie requérante ajoute que la partie adverse entend rendre ces règles obligatoires et rappelle qu'elle est compétente pour contraindre les entreprises auxquelles ces règles sont applicables à les respecter. La note informative adoptée

par la partie adverse serait donc un acte attaquant. Le premier moyen soulevé « à titre principal » à l'appui du recours consiste dès lors à soutenir que l'acte attaqué, étant un acte réglementaire, aurait dû être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, comme le prescrit l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et aurait dû être adopté après délibération en Conseil des ministres, conformément à l'article 43/8 de la loi sur les jeux de hasard.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante réaffirme que l'acte attaqué doit être requalifié en acte réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la note attaquée prévoyant selon elle une interdiction qui ne ressort nullement de l'arrêté royal du 25 octobre 2018, précité, y compris après son annulation partielle par l'arrêt n° 246.999. Par conséquent, la partie adverse aurait fixé de nouvelles règles de portée générale relatives aux jeux de hasard en ligne, et qui, de surcroît, seraient contraires à l'article 60 de la loi sur les jeux de hasard.

IV.3. Appréciation

En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci n'est compétent que pour statuer sur les recours en annulation dirigés contre des actes juridiques unilatéraux émanant d'une autorité administrative. Un acte juridique est un acte qui vise à produire un effet de droit.

L'acte attaqué se lit comme suit :

« Par l'arrêt n° 246 999 du 6 février 2020, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions suivantes de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information conditions de fonctionnement des jeux de hasard et des paris via les instruments de la société de l'information :

- les termes "sauf sur leur propre site" de l'article 5, 1^o ; et
- l'article 11.

En conséquence, il est interdit aux titulaires d'une licence supplémentaire d'offrir des titres de jeu ou des bonus de quelque nature que ce soit. L'interdiction de l'article 60 de la loi sur les jeux de hasard s'applique intégralement aux joueurs de jeux de hasard exploités via des instruments de la société de l'information. En outre, les passages de la position publique que la Commission des jeux de hasard a publiés à la suite de l'arrêté royal et qui concernent les dispositions annulées deviennent sans objet ».

Pour déterminer si cette note est susceptible de faire grief et constitue pour cette raison un acte attaquant au Conseil d'Etat, il faut vérifier si, en dépit de son intitulé, elle modifie d'une quelconque manière l'ordonnancement juridique. Tel serait le cas si, comme le soutient la partie requérante, loin de se borner à informer ses destinataires des conséquences d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat sur la réglementation existante, à savoir l'arrêté royal du 25 octobre 2018, son auteur en

avait modifié la portée, de surcroît en violant l'article 60 de la loi du 7 mai 1999. Selon la partie requérante, dès lors qu'en vertu de l'alinéa 2 de cette disposition, les établissements de classe I dont elle fait partie sont autorisés à proposer à leurs clients des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 400 euros par deux mois et par joueur et que, selon elle, les titres de jeux et les bonus visés à l'article 5 de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 doivent être considérés comme des présents au sens de cet alinéa 2, l'acte attaqué est contraire à l'article 60, alinéa 2, précité, puisqu'il implique que les établissements de jeux de hasard de classe I ne pourront pas, lors de l'exploitation de jeux de hasard en ligne, offrir des titres de jeux ou des bonus à titre de présents à leur clientèle.

L'article 60 de la loi du 7 mai 1999, qui figure au sein d'un chapitre de la loi instaurant diverses mesures de protection des joueurs et des parieurs, dispose :

- « Il est interdit de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard des classes II, III et IV, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché de biens et de services comparables.
Il est autorisé de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard de classe I, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 400 euros par deux mois et par joueur.
Le Roi peut fixer des conditions supplémentaires ainsi qu'adapter le montant visé à l'alinéa précédent ».

Comme en attestent les travaux préparatoires de la loi-programme du 8 avril 2003 qui a instauré l'autorisation prévue à l'article 60, alinéa 2, il s'agissait de déroger à l'interdiction absolue d'offrir des cadeaux aux clients pour tenir compte d'une coutume dans les casinos, qui consistait à offrir à certaines occasions, un verre ou un petit cadeau, comme une rose à la Saint Valentin, par exemple (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 50-2343/001, p. 77). La Cour constitutionnelle a validé cette exception en considérant notamment que le législateur avait pu estimer que le fait d'accorder certains avantages dans les établissements de jeux de hasard de classe I répondait à une tradition (arrêt n° 113/2004 du 23 juin 2004, B.11).

L'article 5 de l'arrêté royal du 25 octobre 2018, est une des dispositions de cet arrêté royal relatives à la publicité pour les jeux de hasard et paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information adoptée en exécution de l'article 43/8, § 2, 1°, e), de la loi du 7 mai 1999. Avant son annulation partielle par l'arrêt n° 246.999, cet article se présentait comme suit :

- « Les publicités en faveur des jeux de hasard et des paris exploités par les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas :
1° offrir des titres de jeu ou des bonus de quelque nature que ce soit, sauf sur leur propre site ;

2° inciter au jeu en promettant une nouvelle participation ou le remboursement de la mise en cas de perte ».

Compte tenu de l'arrêt d'annulation précité, il faut désormais lire cet article 5 comme suit :

« Les publicités en faveur des jeux de hasard et des paris exploités par les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas :
1° offrir des titres de jeu ou des bonus de quelque nature que ce soit ;
2° inciter au jeu en promettant une nouvelle participation ou le remboursement de la mise en cas de perte ».

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat a motivé cette annulation notamment par la considération qu' « [au] vu de la généralité des termes de l'article 60 et de la circonstance qu'il n'a pas été modifié par la loi du 10 janvier 2010, pour soustraire les jeux en ligne de son champ d'application, il y a lieu d'appliquer l'interdiction des “cadeaux” à l'ensemble des jeux de hasard exploités, en ligne ou hors ligne, dans les établissements des classes II, III et IV et de tolérer une exception pour les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe I ». Il est précisé, dans le même arrêt, que « [si] certes l'article 60, précité, a été adopté à un moment où le législateur n'avait pas encore mis en place le système des licences supplémentaires “ + ”, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi, à défaut de précision ou d'habilitation législative spécifique, l'interdiction des “cadeaux” ne s'appliquerait également pas aux jeux de hasard et aux paris sous forme digitale ».

Par l'arrêt précité, le Conseil d'Etat a également annulé l'article 11 du même arrêté royal, disposition qu'il a jugée étroitement liée à l'article 5, précité, et qui prévoyait que :

« Le montant maximum des bonus offerts à un joueur est limité à 275 euros par mois ».

L'arrêt du Conseil d'Etat n'a pas et ne pourrait pas avoir affecté la teneur de l'article 60 de la loi du 7 mai 1999. Il n'a pas non plus porté atteinte aux articles 58 et 59 de la même loi, dispositions qui contiennent d'autres mesures de protection des joueurs et des parieurs, pleinement applicables aux établissements de classe I, telles l'interdiction de conclure avec les joueurs ou parieurs une transaction matérielle ou financière en vue de payer un enjeu ou une perte ou l'obligation de ne pratiquer les jeux de hasard qu'avec des fiches ou des jetons payés comptant. Ces mesures de protection, à laquelle fait il est vraie exception l'autorisation faite par l'article 60, alinéa 2, aux établissements de classe I, qui peuvent proposer des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 400 euros par deux mois et par joueur, ne portent aucun préjudice à l'habilitation faite au Roi par l'article 43/8, § 2, de la loi du 7 mai 1999 de

déterminer notamment les modalités relatives à la publicité en matière de jeux de hasard en ligne.

Lorsque, dans l'acte attaqué, la partie adverse déclare qu'en conséquence de l'arrêt n° 246.999, dont elle cite d'abord le dispositif, « il est interdit aux titulaires d'une licence supplémentaire d'offrir des titres de jeu ou des bonus de quelque nature que ce soit » et que « [l']interdiction de l'article 60 de la loi sur les jeux de hasard s'applique intégralement aux joueurs de jeux de hasard exploités via des instruments de la société de l'information », elle confirme la teneur de l'arrêt d'annulation précité, qui n'apercevait aucune justification à la possibilité que les publicités en faveur des jeux de hasard et des paris exploités par les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ puissent offrir des titres de jeu ou des bonus sur leur site internet, en dépit de la généralité des termes de l'article 60 de la loi du 7 mai 1999, même si celui-ci est antérieur à l'adoption du système des licences supplémentaires. L'acte attaqué n'ajoute ainsi rien à l'ordonnancement juridique mais constate les effets de l'arrêt du Conseil d'Etat qui en est l'objet. Or, le constat d'une situation existante n'est pas un acte susceptible de recours.

Certes, la note informative est imprécise lorsqu'elle ne distingue pas, en ne visant que l'application intégrale de « l'interdiction » de l'article 60 de la loi du 7 mai 1999 aux joueurs de jeux de hasard exploités via des instruments de la société de l'information, « l'autorisation » prévue à l'alinéa 2 de cette même disposition pour les jeux de hasard exploités dans les établissements de jeux de hasard de classe I, soit les bâtiments ou les lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard, suivant la définition fournie par l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 7 mai 1999. Cette omission est toutefois sans portée juridique, ni l'acte attaqué, ni l'arrêt du Conseil d'Etat qu'il commente, ni même l'article 5 de l'arrêté royal du 25 octobre 2018, tel que partiellement annulé, et relatif aux seules « publicités » en faveur des jeux de hasard et des paris « via les instruments de la société de l'information », n'ayant pour objet ou pour effet de modifier la teneur de cette disposition légale, qui prévoit toujours l'autorisation de proposer aux clients des « établissements de jeux de hasard de classe I », des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 400 euros par deux mois et par joueur, ceci à titre d'exception admise par le législateur au nom de la tradition prévalant dans les casinos du monde réel.

La note informative attaquée n'ayant quant à elle ni pour objet ni pour effet de modifier l'ordonnancement juridique, elle ne fait pas grief à la partie requérante, et ne constitue pas un acte susceptible de recours.

Le recours en annulation est irrecevable.

V. Indemnité de procédure et dépens

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 de la partie requérante.

La partie adverse n'ayant sollicité aucune indemnité de procédure à charge de la partie requérante, il n'y a pas lieu de lui en allouer.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 janvier 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet