

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.638 du 30 janvier 2024

A. 227.701/XI-22.474

En cause : **la société de droit maltais AG SOFTWARE LIMITED,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Clara LOUSKI et Maxime
VANDERSTRAETEN, avocats,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles,

contre :

la Commission des Jeux de hasard,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Pierre BUYLE, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 mars 2019, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 23 janvier 2019 de révoquer (sa) licence E[...] ».

II. Procédure

Un arrêt n° 255.061 du 21 novembre 2022 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 novembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 15 janvier 2024.

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

M^e Clara Louski, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laurent Cloquet, *loco* M^e Jean-Pierre Buyle, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric 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. Faits

Il est renvoyé à l'exposé des faits auquel procède l'arrêt n° 255.061 du 21 novembre 2022.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

La partie requérante prend un moyen, le premier, de l'« incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 15/2, 55 et 62 de la loi 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, des articles 33, 108 et 160 de la Constitution, des articles 5 et 6 de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, des articles 40, alinéa 2, et 41, § 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de l'article 2 de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard, du principe général de motivation interne selon lequel tout

acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Elle indique que « l'acte attaqué est motivé par la circonstance [qu'elle] "reste le seul à ne pas avoir implémenté le nouveau webservice", dont la mise en œuvre procède d'une note informative du 28 juin 2017 » et avance, dans une première branche, que la partie adverse ne disposait d'aucune compétence réglementaire lui permettant d'édicter la note informative à la documentation technique à laquelle celle-ci renvoie.

Elle expose, d'abord, que la note informative et la documentation technique présentent un caractère réglementaire et s'apparentent à une circulaire ; qu'une circulaire présente un caractère réglementaire si trois conditions sont remplies, à savoir 1. la circulaire contient des règles nouvelles et n'a pas seulement pour but d'informer son destinataire ou de lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, 2. la circulaire rend ces nouvelles règles obligatoires et est rédigée à cet effet en termes impératifs et 3. l'auteur de la circulaire dispose du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte et de le sanctionner le cas échéant ; que 1. la note informative et la documentation technique contiennent des règles nouvelles ; qu'aucune des dispositions légales et réglementaires citées par la partie adverse dans l'acte attaqué ne visent le système « eGamesNG » qui fait l'objet de la note informative et de la documentation technique ; qu'en particulier, l'article 2 de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard se contente d'exiger du « demandeur » (à savoir le demandeur d'une licence supplémentaire, ce que n'est pas la requérante) qu'il assure « une liaison des données permanente entre le site web et la Commission des jeux de hasard » ; que le rapport au Roi précise que cette liaison permanente des données est « utile pour les modalités relatives au règlement des plaintes » ; qu'il n'est en revanche jamais fait référence au système « eGamesNG » et en particulier à la connexion avec le registre national que ce nouveau « webservice » emporte ; que l'article 55 de la loi sur les jeux de hasard prévoit l'instauration d'un système de traitement des informations concernant les personnes interdites de jeu (système « EPIS ») ; que l'alinéa 5 prévoit que « Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée le montant de la contribution visée à l'alinéa 4, les modalités de gestion du système de traitement des informations, les modalités de traitement des informations et les modalités d'accès au système » ; qu'en exécution de l'article 55 de la loi a été adopté

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 ; que cet arrêté ne vise cependant que les établissements physiques précités, à l'exclusion des exploitants online et des titulaires de licence E ; qu'il n'est en outre fait référence qu'au système EPIS, qui constitue – selon la réponse apportée par le Ministre de la Justice à une question parlementaire – un système distinct de la banque de données « eGames » ; qu'aucune délégation n'est conférée à la partie adverse en vue de l'établissement de cette dernière base de données, connectée ou non au registre national ; que l'article 62, alinéa 5, de la loi sur les jeux de hasard, que ne cite pas l'acte attaqué, dispose que « Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir » ; que, de la même manière, l'article 43/8, § 2, 2°, de la loi, que ne cite pas davantage l'acte attaqué, charge le Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, « les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur (...) » ; que les articles 43/8 et 62 ne confèrent à la partie adverse aucune délégation en vue de mettre au point la banque de données « eGames », ni *a fortiori* sa nouvelle version « eGamesNG » reliée au registre national ; que la note informative du 28 juin 2017 et la documentation technique ajoutent par conséquent à la loi des obligations nouvelles ; que 2. la note informative et la documentation technique présentent un caractère obligatoire ; que ceci ressort à suffisance du fait que la note informative du 28 juin 2017 utilise des termes impératifs (« un calendrier de mise en oeuvre sera imposé à tous les opérateurs avec des dates d'échéance obligatoire » ; au terme de ce calendrier, « tous les opérateurs de jeux en ligne devront utiliser les nouveaux services Web »), que la documentation technique est rédigée en des termes impératifs (« Operators will have to integrate these services in their online platform ») et que l'acte attaqué présente le comportement reproché à la partie requérante comme la violation d'une obligation (« Attendu qu'il y a lieu dès lors d'appliquer la sanction ci-dessous pour montrer que la violation d'une bonne identification est un manquement grave, que la sanction doit permettre de montrer que la violation du respect de la protection du joueur ne peut être acceptée ; Attendu que la durée du manque d'identification précise des joueurs est supérieure à quatre mois et que cette période n'a pas été mise à profit pour la mise en conformité de la plateforme de jeu ») ; et que 3. la partie adverse dispose du pouvoir d'imposer sa volonté, ce qui résulte à l'évidence de la procédure de sanction menée contre la requérante.

Elle indique, ensuite, que la partie adverse ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire ; que celle-ci exerce trois compétences principales en vertu de la loi, à

savoir une compétence d'avis pour le gouvernement et le parlement, une compétence de décision à propos des licences (octroi, retrait, suspension et interdiction d'exploitation de machines), et une compétence de contrôle du respect des conditions de l'exploitation des licences ; que la partie adverse ne dispose en revanche d'aucun pouvoir réglementaire, ce que le Conseil d'Etat a rappelé dans un arrêt n° 229.200 du 18 novembre 2014 ; et que cette dernière ne disposait par conséquent pas de la compétence pour adopter la note informative du 28 juin 2017 et la documentation technique.

Elle ajoute qu'à supposer même que la partie adverse soit compétente pour adopter la documentation technique précitée – *quod non* –, il lui appartiendrait encore de démontrer que cette documentation a effectivement été approuvée par l'organe compétent, ce dont il peut être douté au vu de la présentation de la documentation, à savoir un document en anglais apparemment rédigé par un consultant.

Elle relève que cette branche touche à l'ordre public.

Elle conclut que la note informative du 28 juin 2017 et la documentation technique sont illégales et qu'elles doivent être écartées en vertu de l'article 159 de la Constitution et qu'une sanction prononcée sur la base d'un règlement illégal est elle-même entachée d'un excès de pouvoir et doit être annulée.

B. Mémoire en réplique

La partie requérante indique à titre liminaire qu'elle n'a pas identifié l'article 159 de la Constitution au sein des dispositions violées, mais que cette disposition s'adresse bel et bien aux juridictions ; et qu'elle invite le Conseil d'Etat à constater l'illégalité de la note « informative » du 28 juin 2017 et de la réglementation technique, et à en écarter l'application sur pied de l'article 159 de la Constitution, en sorte que l'acte attaqué est privé de fondement.

Elle ajoute, tout d'abord, que la note informative et la documentation technique présentent bien un caractère réglementaire ; que le raisonnement de la partie adverse ne convainc pas ; que l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 énumère les interdictions d'accès de certaines personnes aux établissements de jeux de hasard et aux sites en ligne de jeux de hasard ; que cette disposition ne fait, ni directement, ni indirectement, référence au système EPIS ou au système egames, ou plus généralement à la manière dont l'interdiction d'accès doit être rendue effective ; que

cette disposition s'achève par une délégation au Roi, et non à la partie adverse ; que l'article 55 de la loi du 7 mai 1999 prévoit l'instauration d'un système de traitement des informations concernant les personnes exclues en vertu de l'article 54 ; que cette disposition est rédigée en des termes très généraux afin de viser les finalités du système et, pour le surplus, confère une délégation au Roi, et non à la partie adverse ; que 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 procède de la délégation conférée au Roi par l'article 55 de la loi ; que cet arrêté royal ne vise que les établissements physiques, à l'exclusion des instruments de la société de l'information ; que cet arrêté royal a d'ailleurs été adopté en 2004 (et n'a jamais été modifié depuis lors), soit bien avant la modification de la loi sur les jeux de hasard de 2010, qui a intégré les instruments de la société de l'information (et donc les sites internet) dans son champ d'application ; que la partie adverse note, dans son mémoire en réponse, que « S'agissant des sites de jeux de hasard en ligne, l'arrêté royal relatif au système EPIS ne détermine pas la façon dont la base de données doit être consultée » et que « Comme pour les exploitants d'établissements, les exploitants de sites internet s'appuient, dans la pratique, sur les moyens techniques mis en place par la partie adverse », à savoir le système « egames » ; que la partie adverse reconnaît donc expressément que l'arrêté royal du 15 décembre 2004 ne s'applique pas aux sites internet, et que l'application du système egames procède d'une simple pratique, sans fondement réglementaire ; qu'en toute hypothèse, l'arrêté royal du 15 décembre 2004 ne vise que les salles de jeux de hasard de classe I et de classe II et la partie adverse n'explique pas, dans son mémoire en réponse, en quoi les dispositions de cet arrêté pourraient être rendues applicables aux titulaires de licence E ; qu'aucune des dispositions citées par la partie adverse ne prévoit donc la mise en place du système egames en ce qui concerne les jeux de hasard exploités en ligne ; qu'il s'agit donc bien d'une obligation nouvelle, imposée par la note et la documentation technique sans aucun fondement réglementaire ; que le mémoire en réponse se contredit à cet égard sans cesse, la partie adverse estimant que le système egames procéderait directement de dispositions légales et réglementaires, *quod non*, mais reconnaissant que la note du 28 juin 2017 contient une obligation d'implémenter « une nouvelle version du web service » ou estimant que la note n'imposerait « aucune obligation nouvelle » mais obligerait néanmoins les opérateurs à « mettre à jour un système informatique » ; que soit le système egames découle directement des dispositions légales et réglementaires citées par la partie adverse, mais une simple lecture desdites dispositions permet d'établir que ce n'est pas le cas, soit le système egames est en réalité issu de l'initiative *ultra legem* de la partie adverse, ce qui est attesté par le fait que cette dernière impose des mises à jours de ce système alors que la loi et son

arrêté n'ont, sur ce point, pas été modifiés ; qu'*a fortiori*, aucune disposition réglementaire ou légale ne fait référence à l'instauration de la mise à jour du système egames en vue d'assurer un lien direct avec le registre national ; que l'article 55 dispose que le système EPIS doit permettre le traitement d'une série d'informations relatives aux personnes exclues (nom, prénoms, nationalité,...), parmi lesquelles figure le numéro de registre national ; que cette disposition n'impose toutefois pas une connexion directe avec le registre national pour contrôler ces données ; qu'*a fortiori* toujours, les dispositions citées par la partie adverse n'imposent aucune date à laquelle le nouveau système egames devrait être implémenté par les opérateurs concernés ; que c'est elle qui, dans sa note du 28 juin 2017, a imposé la date du 1^{er} juin 2018 ; que cette date d'implémentation – dont le non-respect est à l'origine de la procédure de sanction contre la requérante – procède donc intégralement de la volonté de la partie adverse, sans aucun fondement légal ou réglementaire ; que le mémoire en réponse passe en outre sous silence l'article 62, alinéa 5, de la loi sur les jeux de hasard qui dispose que « Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir » ; que, de la même manière, l'article 43/8, § 2, 2°, de la loi, que ne cite pas davantage l'acte attaqué, charge le Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, « les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur (...) » ; et que ces dispositions ne confèrent à la partie adverse aucune délégation en vue de mettre au point la banque de données « eGames », ni *a fortiori* sa nouvelle version « eGamesNG » reliée au registre national.

Elle avance, ensuite, que la partie adverse ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire ; que le fait qu'elle soit chargée par la loi du 7 mai 1999 « de veiller au respect de ses dispositions et donc de la mise en œuvre concrète des mesures de protection de joueurs » et que l'arrêté royal du 15 décembre 2004 prévoie que les services informatiques de la partie adverse servent de liaison entre les opérateurs de jeux de hasard et la banque de données EPIS n'autorisaient évidemment pas la partie adverse à adopter la note et la documentation technique ; que la partie adverse dispose d'une compétence d'avis, d'une compétence de décision à propos des licences, et d'une compétence de contrôle du respect des conditions de l'exploitation des licences, mais elle n'est pas habilitée, de manière à générale, à adopter des mesures destinées à protéger les joueurs et ne dispose pas davantage d'une délégation globale en vue de la « mise en œuvre concrète » des mesures de protection prévues par la loi et ses arrêtés ; que l'arrêté royal du 15 décembre 2004 ne fait aucune mention des services informatiques de la partie adverse ou du « web service »

et ne fait *a fortiori* aucune référence à une quelconque connexion directe au registre national ; que la note du 28 juin 2017 et la documentation technique comportent donc des règles nouvelles et contraignantes ; que ces documents présentent un caractère réglementaire, alors que leur auteur ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire, ce que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de relever en sanctionnant les excès de pouvoir de la partie adverse dans plusieurs arrêts ; qu'une même conclusion s'impose en l'espèce ; et que le fait que le Roi n'a pas donné exécution à l'article 55 de la loi en ce qui concerne l'exploitation de sites internet n'autorise pas la partie adverse à se substituer à Lui en adoptant la note « informative » et la documentation technique.

Elle ajoute que le mémoire en réponse n'aborde pas la question de l'organe de la partie adverse qui aurait adopté la documentation technique, à supposer qu'elle fût compétente pour le faire, *quod non*.

C. Dernier mémoire après rapport complémentaire

La partie requérante soutient que, si elle fournissait certes des jeux de hasard en ligne, elle n'exerçait pas d'activités liées à l'exploitation de jeux de hasard ; que son moyen n'est pas pris du détournement de pouvoir, une telle illégalité nécessitant, en premier lieu, que la partie adverse soit compétente, *quod non* ; que le contenu de la note informative et la documentation technique ne constituent pas une redite de la réglementation ; qu'il s'agit de circulaires à caractère réglementaire, comme Monsieur l'auditeur général adjoint l'a confirmé dans son rapport ; que la partie adverse est incompétente pour adopter de telles normes contraignantes ; que les nouvelles règles ne reposent sur aucun fondement légal et, en outre, la partie adverse ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire ; que, contrairement à ce que soutient cette dernière, les nouvelles règles édictées n'ont aucun fondement, ni légal, ni réglementaire ; que ni les articles 54 et 55 de la loi du 7 mai 1999, ni ses articles 43/8 et 62, ni les articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 n'imposent une telle obligation d'implémentation dans le chef de la partie requérante ; que ces articles de l'arrêté royal, sur la base desquels la partie adverse fonde substantiellement son argumentation dans son dernier mémoire, ne sont d'ailleurs cités ni dans le courrier du 23 octobre 2018, ni dans l'acte attaqué ; que la sanction ayant pour objet la révocation de la licence de la partie requérante est donc illégale ; que le fait que la partie adverse soit chargée par la loi du 7 mai 1999 de veiller au respect de ces dispositions n'implique pas la mise en œuvre concrète des mesures de protection des joueurs, en ce compris celles prévues aux articles 54 et 55 de ladite loi ; que l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 ne contient aucune norme adressée à un détenteur de licence E, telle que la partie requérante ; que l'article 55 de la même loi

définit les finalités du système de traitement des informations concernant les personnes visées à l'article 54 ; que le 2° expose qu'il s'agit de permettre aux exploitants et au personnel des établissements de jeux de hasard de contrôler le respect des exclusions visées à l'article 54 ; que, tel que cela a été constaté par Monsieur l'auditeur général adjoint, la partie requérante, détentricrice d'une licence E, ne peut être assimilée à un exploitant d'établissement de jeux de hasard et ce d'autant plus qu'en l'espèce c'est l'absence de liaison pour une licence supplémentaire qui est sanctionnée, une licence de ce type n'étant pas un établissement ; qu'en tout état de cause, la partie adverse n'est pas compétente pour adopter des mesures de protection des joueurs sur le fondement des articles 54 et 55 de la loi du 7 mai 1999, ces deux dispositions conférant une délégation au Roi ; que la partie adverse ne conteste pas dans son dernier mémoire que les articles 43/8 et 62 ne lui confèrent aucune délégation en vue de mettre au point la banque de données «eGames », ni *a fortiori* sa nouvelle version « eGamesNG » reliée au registre national ; que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, et comme cela a été expressément affirmé par Monsieur l'auditeur général adjoint, 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 II, fondé sur les articles 54, 55 et 78, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, ne s'adresse manifestement pas aux titulaires de licences supplémentaires (à savoir la société S.), ni à ceux qui les équipent en logiciels de jeux ou de paris (à savoir la partie requérante) ; que l'article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 énonce que « L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou II ou une personne déléguée par celui-ci, doit introduire le nom, le prénom et la date de naissance du joueur. Si cette personne figure dans EPIS, le terme 'oui' apparaît sur l'écran. Dans les autres cas, le terme 'non' apparaît » ; que la partie adverse ne peut être suivie dans son argumentation lorsqu'elle qualifie la partie requérante de « personne déléguée » au sens de l'article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 ; que la notion de « personne déléguée » au sens de cette disposition renvoie aux membres du personnel de l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard et non à la société qui, en amont, fournit des jeux en ligne à un exploitant, telle que la partie requérante ; que cela se comprend clairement des avis du 27 mars 2003 et du 17 juillet 2003 émis par la Commission de la protection de la vie privée ; que cela est en outre confirmé par l'article 6 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 tel qu'actuellement en vigueur ; que la Commission de la protection de la vie privée écrit en effet, à propos de l'article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004, s'étonner « que l'arrêté s'en tienne à l'exploitant et n'étend pas l'accès à des préposés préalablement désignés à cet effet » et souligne « qu'il conviendrait d'ajouter dans l'article 5 "ou une personne déléguée par celui-ci" » ; que cela est en outre confirmé

par la version actuelle de l'article 6 (en particulier l'avant dernier alinéa), qui est libellé comme suit:

« L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou de l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV ou une personne déléguée par celui-ci, peut consulter EPIS.

Les communications entrantes et sortantes du système EPIS sont conformes aux règles en matière de sécurisation des communications via le web de données à caractère personnel.

Afin de ne pas diminuer le niveau de sécurisation offert par le serveur web, le serveur web permettant la consultation d'EPIS utilise une version récente du protocole de sécurisation et refuse toute connexion avec un navigateur web qui n'accepte pas l'emploi d'une version récente du protocole de sécurisation.

Le système de gestion des utilisateurs et des accès à EPIS est réalisé au moyen d'une authentification forte multi facteurs soit vis-à-vis de l'application de l'établissement de jeux de hasard soit vis-à-vis de l'application de la Commission des jeux de hasard.

L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV fournit à première demande, à la Commission des jeux de hasard l'identité du membre de son personnel qui a consulté ou pris connaissance des données à caractère personnel.

Tous les frais d'établissement de la connexion visée au présent article sont à charge de l'établissement de jeux de hasard de classe I, II, ou de l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV » ;

qu'il ressort clairement de cette disposition que les termes « personne déléguée » font référence aux membres du personnel de l'exploitant, ce qui implique l'existence d'un lien de subordination ; qu'il va sans dire qu'un tel lien n'existe pas entre l'exploitant de l'établissement de jeux de hasard, à savoir la société S., et la partie requérante ; qu'elle ne peut par conséquent pas être qualifiée de « personne déléguée », et, l'article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 ne trouve pas à s'appliquer à elle ; que l'argument selon lequel l'arrêté royal du 15 décembre 2004 s'appliquerait à tous les établissements de jeux de hasard de classe II, à savoir les salles de jeux automatiques, qu'il s'agisse d'établissements physiques (licence B) ou « online » (licence B+), dont la société S., à qui la partie requérante fournissait des logiciels de jeux de hasard, ne convainc pas ; que cet arrêté royal ne vise que les établissements physiques, à l'exclusion des instruments de la société de l'information ; que le fait qu'il soit nécessaire de détenir une licence B, pour pouvoir être titulaire d'une licence B+ n'a pas pour conséquence que la réglementation relative aux licences B est *ispo facto* applicable aux détenteurs de licence B+ ; que l'utilisation d'Internet par un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou II pour consulter EPIS ne signifie pas non plus que l'arrêté royal du 15 décembre 2004 trouve à s'appliquer aux établissements en ligne ; qu'elle renvoie pour le reste à ses précédents écrits de procédure ; que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle estime « n'avoir exercé aucun pouvoir de nature réglementaire, n'avoir ajouté aucune obligation nouvelle à l'ordonnancement juridique et n'avoir outrepassé aucune de ses compétences qui lui sont dévolues par la loi du 7 mai 1999 et ses arrêtés d'exécution

en décidant de mettre à jour l’outil informatique de contrôle des joueurs en ligne et en imposant cette mise à jour aux opérateurs de sites de jeux en ligne » ; que la note « informative » a bel et bien une valeur réglementaire et ne repose sur aucun fondement légal et réglementaire ; qu’en conséquence, la sanction de révocation de la licence de la partie requérante est illégale ; et que, pour ce qui est du caractère obligatoire de la note « informative », du pouvoir de la partie adverse d’imposer sa volonté ainsi que de l’absence de tout pouvoir réglementaire, elle se réfère à ses précédents écrits de procédure.

D. Audience du 15 janvier 2024

Lors de l’audience du 15 janvier 2024, la partie requérante déclare s’en référer à ses écrits de procédure.

IV.2. Thèse de la partie adverse

A. Mémoire en réponse

La partie adverse relève à titre liminaire que, selon la jurisprudence du Conseil d’Etat, « l’article 159 de la Constitution ne concerne que les Cours et tribunaux et non l’administration. Cette disposition ne peut donc pas être violée par la [partie adverse] » ; que l’argumentation de la requérante en ce qu’elle invoque une violation de l’article 159 de la Constitution commise par la partie adverse en adoptant la note d’information du 28 juin 2017 ne peut être accueillie.

Elle soutient que la note informative du 28 juin 2017 ne présente aucun caractère réglementaire ; que, contrairement à ce que prétend la partie requérante, cette note n’est pas assimilable à une circulaire qui répond aux trois conditions pour qu’elle présente un caractère réglementaire ; que la note informative concerne les services web en matière de protection des joueurs et leur mise à jour ; qu’elle présente, effectivement, un caractère obligatoire, qui découle des dispositions 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 et de ses arrêtés d’exécution sans, pour autant, ajouter aucune règle nouvelle à ces dispositions ; que la loi du 7 mai 1999 impose des mesures de protection des joueurs, dont l’interdiction d’accès à certains profils aux établissements de jeux de hasard et aux sites en ligne de jeux de hasard ; que ces interdictions sont contenues dans l’article 54 de la loi du 7 mai 1999 ; que, pour s’assurer que les personnes dites interdites ne puissent jouer, la loi du 7 mai 1999 prévoit l’instauration d’un système informatique de traitement des informations

concernant ces personnes ; que concrètement, les données personnelles de ces personnes (nom, prénom, lieu et date de naissance, nationalité, numéro de registre national, profession) sont centralisées dans une base de données (article 55 de la loi) ; que cette banque de données est dénommée « EPIS - Excluded Persons Information System » (article 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 salles de jeux de hasard de classe 1 et de classe 2) ; que tous les exploitants de jeux de hasard sont obligés, à l'inscription d'un nouveau joueur, de contrôler, au moyen de ses données personnelles, si ce joueur est référencé ou pas dans la base de données EPIS et s'il peut donc avoir accès ou pas à l'établissement de jeux de hasard (article 55, 2^o de la loi du 7 mai 1999 et arrêté royal du 15 décembre 2004) ; que, s'agissant des établissements de jeux de hasard, l'arrêté royal du 15 décembre 2004 détermine la façon dont les exploitants doivent vérifier si le joueur figure dans la base de données EPI ; que, concrètement, l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard ou une personne déléguée par celui-ci, doit introduire le nom, le prénom et la date de naissance du joueur ; que si cette personne figure dans EPIS, le terme « oui » apparaît sur l'écran ; que, dans les autres cas, le terme « non » apparaît (article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004) ; que, sur le plan technique, cette connexion à la base de données EPIS se fait au moyen de l'envoi d'un message https via Internet au serveur web de la partie adverse ; que ce sont donc les serveurs web de la partie adverse qui assurent la liaison informatique entre les établissements de jeux de hasard et la banque de données EPIS, celle-ci n'étant pas directement accessible pour les établissements ; que, s'agissant des sites de jeux de hasard en ligne, l'arrêté royal relatif au système EPIS ne détermine pas la façon dont la base de données doit être consultée ; que, comme pour les exploitants d'établissements, les exploitants de sites internet s'appuient, dans la pratique, sur les moyens techniques mis en place par la partie adverse ; que le système mis en place par la partie adverse pour assurer la connexion informatique entre les différentes plateformes des opérateurs et le système EPIS s'appelle « egames » ; qu'une première génération du web service « egames » a été mise à disposition des opérateurs par la partie adverse en 2012 ; que des améliorations ont, cependant, dû lui être apportées ; que l'inscription des joueurs sur les sites internet de jeux de hasard est, en effet, le moment central de la protection des joueurs sur ces sites de jeux en ligne ; qu'il comporte le risque qu'un joueur « interdit » (notamment les mineurs) puisse, au moyen d'un faux compte, accéder aux sites de jeux de hasard en ligne ; que la nouvelle génération de « egames » permet une connexion avec le registre national afin de pouvoir contrôler beaucoup plus efficacement les données enregistrées par le joueur et entraver davantage la création de faux comptes ; que la note d'information diffusée par la partie adverse le 28 juin 2017 a pour objet d'informer tous les opérateurs de jeux de hasard en ligne de cette

nouvelle évolution du web service et donc de la nécessité d'implémenter cette nouvelle version de web service appelée « egamesNG » ; que la note n'impose aucune obligation nouvelle ; qu'il s'agit uniquement de mettre à jour un système informatique de protection des joueurs déjà imposé aux opérateurs par la réglementation en vigueur ; que la documentation technique accompagnant la note informative est, en fait, un manuel technique relatif à ce système informatique « nouvelle génération » édité par son concepteur ; que ce manuel explique qu'il a vocation à présenter les changements les plus importants apportés par la nouvelle version d'« egames » par rapport à l'ancienne, ce qui tend bien à confirmer que la note informative et cette documentation concernent la mise à jour d'un service web déjà utilisé et rendu obligatoire par la réglementation ; que, par conséquent, la note informative du 28 juin 2017 a pour objet d'imposer la mise à jour du web service « egames » permettant de renforcer les mesures de protection des joueurs imposées à tous les opérateurs de sites de jeux de hasard en ligne, par la réglementation en vigueur ; qu'elles n'ajoutent, de ce fait, aucune obligation nouvelle à celles édictées par la réglementation et ne modifie en rien l'ordonnancement juridique ; et que cette note ne présente donc aucun caractère réglementaire.

Elle ajoute qu'elle n'a commis aucun détournement de pouvoir en adoptant la note informative du 28 juin 2017 ; que, comme explicité ci-avant, la réglementation en vigueur impose aux opérateurs de jeux de hasard en ligne des mesures de protection des joueurs, dont la vérification que les joueurs qui accèdent aux sites de jeux en ligne ne soient pas repris dans la base de données EPIS des personnes interdites de jeu ; qu'elle est chargée par la loi du 7 mai 1999 de veiller au respect de ses dispositions et donc de la mise en œuvre concrète des mesures de protection des joueurs ; que, par ailleurs, l'arrêté royal du 15 décembre 2004 qui instaure la base de données EPIS prévoit que ce sont les services informatiques de la partie adverse qui servent de « liaison » entre les opérateurs de jeux de hasard et la banque de données EPIS (article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 précité) ; qu'elle a, dans le cadre de cette mission, mis au point un web service dénommé « egames » nécessaire à la vérification, au moment de l'inscription d'un (futur) joueur sur un site de jeux en ligne, que celui-ci n'est pas repris dans la base de données EPIS ; que la note informative du 28 juin 2017 a vocation à informer les opérateurs de sites de jeux en ligne que cet outil informatique a été mis à jour et que la nouvelle version doit dès lors être implémentée ; que cette note n'a aucun caractère réglementaire et se borne effectivement à rappeler et à concrétiser la portée d'obligations procédant de la loi et des règlements ; qu'elle n'a outrepassé aucune de ses compétences qui lui sont dévolues par la loi du 7 mai 1999 et ses arrêts d'application en décidant de mettre à jour l'outil informatique de contrôle des

joueurs en ligne et en imposant cette mise à jour aux opérateurs de sites de jeux en ligne ; que sa démarche s'inscrit pleinement dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, et elle serait, au contraire, en défaut si elle ne veillait pas à actualiser les outils destinés à protéger les joueurs en ligne ; que, dès lors qu'en adoptant la note, elle n'a exercé aucun pouvoir de nature réglementaire, qu'elle n'a ajouté aucune obligation nouvelle à l'ordonnancement juridique et qu'elle est restée dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par la loi, elle ne saurait avoir commis aucun détournement ni excès de pouvoir.

B. Dernier mémoire après rapport complémentaire

La partie adverse indique, tout d'abord, que la partie requérante était, avant l'adoption de l'acte attaqué lui retirant cette licence, titulaire d'une licence E, dont doivent disposer les fabricants, installateurs et réparateurs d'appareils de jeux de hasard, en ce compris les plateformes et logiciels de jeux ; que la partie requérante était donc autrefois un opérateur fournissant des équipements de jeux de hasard à des établissements qui ensuite exploitent ces jeux et qui eux également doivent être titulaires d'une licence *ad hoc* ; que, plus particulièrement, la partie requérante avait pour activité le développement et l'exploitation de logiciels et de plateformes de jeux de hasard tels que le casino, le poker ou encore d'autres jeux accessibles par internet, gsm ou d'autres médias ; que la partie requérante fournissait ces plateformes de jeux à d'autres établissements d'exploitation de jeux de hasard, devant eux-mêmes être titulaires des licences adéquates pour exercer leurs propres activités ; qu'elle n'a pas commis le moindre détournement de pouvoir en adoptant la note informative du 28 juin 2017 et sa documentation ; que la législation et la réglementation en vigueur imposent aux opérateurs de jeux de hasard en ligne des mesures de protection des joueurs, dont la vérification du fait que les joueurs qui accèdent aux sites de jeux en ligne ne soient pas repris dans la base de données EPIS ; qu'elle est chargée par la loi du 7 mai 1999 de veiller au respect de ses dispositions et donc de la mise en œuvre concrète des mesures de protection des joueurs, en ce compris les mesures de protection que prévoient les articles 54 et 55 de la loi ; que, par ailleurs, 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 1 et de classe 2, qui instaure la base de données EPIS, prévoit que ce sont les services informatiques de la partie adverse qui servent de « liaison » entre d'une part les opérateurs de jeux de hasard, le cas échéant via leur fournisseur de logiciels, tel que la partie requérante, et d'autre part la banque de données EPIS (articles 5 et 6 dudit arrêté royal) ; qu'il résulte manifestement de l'article 5 que la vérification de la présence ou nom du joueur dans la base de données EPIS, via l'introduction de ses

coordonnées, reposait effectivement sur la partie requérante, qui fournissait des plateformes de jeux à d'autres établissements ; que la partie requérante, qui fournissait les plateformes et les programmes de jeux en question, répond ainsi parfaitement à la définition de personne (physique ou morale) désignée par un établissement de jeux de hasard aux fins de vérifier la présence (ou non) d'un joueur dans la base de données EPIS ; qu'il incombait ainsi à la partie requérante, qui fournissait toutes les plateformes, programmes et logiciels *ad hoc* pour l'exploitation de jeux de hasard par d'autres établissements de jeux de hasard, de vérifier la présence ou non des joueurs dans la base de données EPIS ; qu'en effet, les jeux de hasard en tant que tels et tout le trajet de connexion et d'identification du joueur étaient opérés par les logiciels de la partie requérante, fournis à l'établissement S. notamment ou à d'autres établissements de classe I et II ; qu'« [e]n tant que détentrice d'une licence E et en tant que fournisseuse des logiciels de jeux de hasard, la partie requérante était nécessairement "la personne déléguée" par les établissements de jeux de hasard de hasard de classe I ou de classe II ou autres exploitants ces logiciels aux fins de procéder à la vérification de la base de données EPIS concernant » ; qu'en vertu de l'article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 et de la loi du 7 mai 1999, il incombait donc indiscutablement à la partie requérante de se conformer à la note informative du 28 juin 2017 et de mettre en œuvre la version la plus récente du webservice « egames » ; que cette obligation d'implémentation de la version la plus à jour du webservice ne résultait ainsi pas uniquement de la note informative, mais bien des articles 54 et 55 de la loi du 7 mai 1999 et de l'article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 ; que la note informative du 28 juin 2017 ne faisait que rappeler et faciliter la mise œuvre d'obligations résultant de la loi et de la réglementation ; que, de surcroît, il est indiscutable que l'arrêté royal du 15 décembre 2004 s'applique à tous les établissements des jeux de hasard de classe II, à savoir les salles de jeux automatiques, qu'il s'agisse d'établissements physiques (licence B) ou « online » (licence B+), dont la société S., à qui la partie requérante fournissait des logiciels de jeux de hasard ; qu'il convient de préciser que pour pouvoir être titulaire d'une licence B+ de salle de jeux automatiques « online » (utilisant les instruments de la société d'information), il faut d'abord impérativement disposer d'une licence B de salle de jeux classique ; qu'autrement dit, les établissements titulaires d'une licence B+ doivent nécessairement préalablement disposer de la licence B d'établissement de classe II ; qu'ainsi, en visant les établissements de classe II, l'article 5 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004 n'exclut nullement les établissements « online », utilisant les instruments de la société de l'information, titulaires d'une licence B+, comme le laisse erronément entendre Monsieur l'Auditeur adjoint ; qu'au contraire, ces établissements titulaires d'une licence B+ , à l'instar de la société S., à qui la

requérante fournissait ses logiciels et plateformes de jeux, sont indéniablement visés par l'article 5 précité ; que, de surcroît, la référence, au sein de l'article 6 de l'arrêté royal, à une vérification de la base de données EPIS « en envoyant un message https via internet » démontre à suffisance que les établissements online (dont les établissements de salles de jeux online, comme la société S.) sont bien visés dans le champ d'application de l'arrêté royal du 15 décembre 2004, contrairement aux conclusions que dégage Monsieur l'Auditeur général adjoint ; qu'au regard de ce qui précède, l'argument de Monsieur l'Auditeur général adjoint suivant lequel l'arrêté royal du 15 décembre 2004, qui se donne comme fondement juridique les articles 54, 55 et 78, alinéa 21, de la loi du 7 mai 1999, ne s'adresse manifestement pas aux titulaires de licences supplémentaires ni à ceux qui les équiperont en logiciels de jeux ou de paris, est manifestement erroné ; qu'il découle, au contraire, du texte même des articles 5 et 6 de l'arrêté du 15 décembre 2004 que celui-ci s'applique bien au titulaires de licences supplémentaires aux seules licences d'établissement de classe I et II fixes, mais également et surtout aux fournisseurs de logiciels de jeux ou de paris, comme la partie requérante ; qu'il est ainsi démontré *supra* que l'arrêté royal du 15 décembre 2004 s'appliquait bien à la société S., titulaire d'une licence B+ de salle de jeux automatiques (établissement de classe II) online, ainsi qu'à la partie requérante, fournisseuse des logiciels de jeux, en qualité de « personne désignée » par la société S. aux fins de consulter la base de données EPIS (laquelle consultation, s'opérant via la partie adverse, suppose impérativement l'installation et la mise en œuvre du webservice « egames ») ; que, pour rappel, en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 15 décembre 2004, la partie adverse a, dans le cadre de cette mission de vérification de la base de données EPIS, mis au point un web service dénommé « egames », nécessaire à la vérification, au moment de l'inscription d'un (futur) joueur sur un site de jeux en ligne, que celui-ci n'est pas repris dans la base de données EPIS ; que la note informative du 28 juin 2017 a vocation à informer les opérateurs de sites de jeux en ligne que cet outil informatique a été mis à jour et que la nouvelle version doit dès lors être implémentée ; que cette note n'a aucun caractère réglementaire et se borne à rappeler et à concrétiser la portée d'obligations procédant de la loi (articles 54 et 55 de la loi du 7 mai 1999 et de l'arrêté du 15 décembre 2004) ; que la note informative trouve donc indiscutablement son fondement légal dans les articles 54 et 55 de la loi du 7 mai 1999 et son fondement réglementaire dans l'arrêté du 15 décembre 2004 ; qu'elle n'a outrepassé aucune des compétences qui lui sont dévolues par la loi du 7 mai 1999 et ses arrêtés d'application en décidant de mettre à jour l'outil informatique de contrôle des joueurs en ligne et en imposant cette mise à jour aux opérateurs de sites de jeux en ligne ; que sa démarche s'inscrit pleinement dans le cadre des missions qui lui sont dévolues et elle serait, au contraire, en défaut si elle ne veillait pas à actualiser les

outils destinés à protéger les joueurs en ligne ; que, dès lors qu'en adoptant la note, elle n'a exercé aucun pouvoir de nature réglementaire, qu'elle n'a ajouté aucune obligation nouvelle à l'ordonnancement juridique et qu'elle est restée dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par la loi, elle ne saurait avoir commis aucun détournement ni excès de pouvoir ; que la sanction qu'elle a adoptée est donc parfaitement légale ; que cette sanction repose non pas uniquement sur la note informative, mais surtout, et au premier chef, sur les dispositions législatives et réglementaires que cette note vise à rappeler ; que ces dispositions législatives ont au demeurant été rappelées tant dans le courrier du 23 octobre 2018 adressé par pli recommandé à la partie requérante l'informant de l'ouverture d'une procédure de sanction à son encontre et l'invitant à présenter ses moyens de défense que dans la décision du 23 janvier 2019 de révocation de la licence de classe E octroyée à la partie requérante ; et que c'est sur la base de ces dispositions légales et réglementaires, violées par la partie requérante, qu'elle a décidé, en date du 23 janvier 2019, de révoquer la licence de celle-ci.

C. Audience du 15 janvier 2024

Lors de l'audience du 15 janvier 2024, la partie adverse expose que les faits reprochés à la partie requérante sont d'une extrême gravité ; que la sanction n'est pas fondée sur la note informative mais sur les articles 54 et 55 de la loi du 7 mai 1999, qui lui confère un très large pouvoir de contrôle, et sur l'arrêté royal du 15 décembre 2004 sur le système EPIS ; et que la note informative ne lui permettait certes pas de prendre une sanction, mais d'autres dispositions le faisaient.

IV.3. Appréciation du Conseil d'Etat

La partie requérante ne soutient pas que l'acte attaqué méconnaîtrait l'article 159 de la Constitution. Elle soutient que la note informative et son annexe, dont le non-respect justifie l'adoption de l'acte attaqué, sont illégales et que, de ce fait, l'acte attaqué repose sur un motif irrégulier, est par conséquent entaché d'un excès de pouvoir et doit donc être annulé.

L'acte attaqué trouve son fondement dans l'article 15/2 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, qui permet à la partie adverse de révoquer une licence en cas d'infraction à cette même loi ou à ses arrêtés d'exécution.

Selon l'acte attaqué, la partie requérante, en « [ne faisant pas] le nécessaire pour intégrer son software à la nouvelle plateforme d'enregistrement eGames NG », a méconnu les articles 50, 51, 54, § 1^{er}, et 55 de la loi, précitée, et l'article 5 de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard.

La partie requérante estime que la partie adverse n'était pas compétente pour édicter la note informative et la documentation technique définissant les modalités d'intégration à « la nouvelle plateforme d'enregistrement eGames NG » et en imposer le respect aux titulaires d'une licence E.

L'article 9 de la loi dispose :

« 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, ne peut être lue comme habilitant celle-ci à généralement exercer une compétence qui ne lui a pas été attribuée.

L'article 50 de la loi énonçait, dans sa version applicable à l'espèce :

« Pour pouvoir obtenir une licence de classe E, le demandeur doit:

1. si c'est une personne physique, avoir la qualité de ressortissant d'un État membre de l'Union européenne; si c'est une personne morale, avoir cette qualité selon le droit belge ou le droit national d'un des États membres de l'Union européenne ;
2. si c'est une personne physique, jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ; si c'est une personne morale, chaque administrateur au gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ;
3. fournir la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers et, à tout moment et de manière scrupuleuse, communiquer à la commission tous les renseignements permettant à celle-ci de vérifier la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière.
4. pouvoir produire un avis émanant du Service Public Fédéral Finances et attestant qu'il s'est acquitté de toutes ses dettes fiscales, certaines et non contestées ».

Son article 51 dispose :

« Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe E, le titulaire doit non seulement continuer à satisfaire aux conditions énumérées à l'article précédent, mais également :

1. s'il s'agit d'une personne physique qui participe, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à une activité pour laquelle une licence de classe E est requise, pouvoir être identifié à tout moment et sans équivoque et être connu de la commission. Son identité doit être transmise à la commission ;
2. fournir à la commission tous les renseignements lui permettant de vérifier à tout moment la transparence de l'exploitation et l'identité des actionnaires et de contrôler les modifications ultérieures en la matière ».

Aucune de ces dispositions, invoquées dans l'acte attaqué, ne confère à la partie adverse le pouvoir d'imposer aux titulaires d'une licence E le respect de modalités d'intégration à service web qu'elle a elle-même établi.

L'article 54 de la loi prévoyait, dans sa version applicable à l'espèce :

« § 1^{er}. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. L'accès aux établissements de jeux de hasard de classe IV est interdit aux mineurs.

La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III ainsi que la pratique des jeux de hasard et paris dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, sont interdites aux mineurs.

Cette interdiction pour les mineurs s'applique également aux paris autorisés en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV.

La pratique des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information, à l'exception des paris, est interdite aux personnes de moins de 21 ans. La pratique des paris par le biais des instruments de la société de l'information est interdite aux mineurs.

§ 2. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II est interdit aux magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions. La pratique des jeux de hasard au sens de la loi, pour lesquels une obligation d'enregistrement existe, à l'exception des paris, est interdite aux magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

§ 3. La commission prononce l'exclusion de l'accès aux jeux de hasard au sens de la présente loi pour lesquels une obligation d'enregistrement existe :

1. des personnes qui l'ont volontairement sollicité ;
2. Des personnes protégées en vertu de l'article 492/1 du Code civil, à la demande de leur administrateur ;
3. des personnes à qui, conformément à l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934, interdiction a été faite d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, après notification par le ministère public.
4. des personnes qui ont un problème de dépendance au jeu. Cette interdiction d'accès peut être prononcée à la demande de toute personne intéressée. La demande comporte les motifs et est introduite auprès de la commission. La commission rend sa décision après avoir invité le joueur concerné à présenter ses moyens de défense;
6. des personnes pour lesquelles la demande de règlement collectif de dettes a été déclarée admissible.

§ 4. La commission prononce préventivement l'exclusion de l'accès aux jeux de hasard au sens de la présente loi pour lesquels une obligation d'enregistrement existe :

1. des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 1240 du Code judiciaire ou pour lesquelles un procès-verbal de saisine d'office a été établi conformément aux articles 1239 et 1247 du Code judiciaire;

2. des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 5 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux.

Les interdictions préventives énumérées au premier alinéa prennent fin lorsque la commission a été avisée des décisions visées à l'article 1249 du Code judiciaire et aux articles 8, 12 et 30 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux.

Les informations devant être transmises à la commission par les instances judiciaires peuvent être envoyées par voie électronique.

§ 5. Le Roi fixe le mode d'interdiction d'accès aux jeux de hasard au sens de la présente loi ».

Son article 55, dans sa version applicable à l'espèce, énonçait :

« Il est créé, auprès du service public fédéral Justice, un système de traitement des informations concernant les personnes visées à l'article 54.

Les finalités de ce système sont:

1° de permettre à la commission des jeux de hasard d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la présente loi;

2° de permettre aux exploitants et au personnel des établissements de jeux de hasard de contrôler le respect des exclusions visées à l'article 54.

Pour chaque personne, les informations suivantes font l'objet d'un traitement :

1° les nom et prénoms;

2° le lieu et la date de naissance;

3° la nationalité;

4° le numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ou, en l'absence de ce numéro, le numéro octroyé en vertu de l'arrêté royal du 8 février 1991 relatif à la composition et aux modalités d'attribution du numéro d'identification des personnes physiques qui ne sont pas inscrites au Registre national des personnes physiques ;

5° la profession;

6° s'il échet, les décisions d'exclusion visées à l'article 54, § 3 et § 4 prononcées par la commission des jeux de hasard, la date et les fondements de cette décision.

L'accès permanent en ligne à toutes les catégories d'informations mentionnées à l'alinéa 3 est accordé à la commission des jeux de hasard contre paiement d'une contribution.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, le montant de la contribution visée à l'alinéa 4, les modalités de gestion du système de traitement des informations, les modalités de traitement des informations et les modalités d'accès au système ».

L'article 54, § 5, et l'article 55, alinéa 5, invoqués dans l'acte attaqué, confèrent au Roi et non la partie adverse le soin de fixer, d'une part, le mode d'interdiction d'accès aux jeux de hasard et, d'autre part, les modalités de gestion du système de traitement des informations, les modalités de traitement des informations et les modalités d'accès au système de traitement des informations concernant les personnes visées à l'article 54.

L'article 43/8 de la loi, dans sa version applicable à l'espèce, prévoyait :

« § 1^{er}. La commission peut octroyer à un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, au maximum une licence supplémentaire, respectivement A+, B+ et F1+, pour

l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. La licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel.

§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

[...]

2° les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur, le contrôle de l'âge, les jeux offerts, les règles de jeu, le mode de paiement et le mode de distribution des prix;

[...] ».

L'article 62 de la loi, dans sa version applicable à l'espèce, énonçait :

« Complémentairement à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II n'est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des nom complet, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre.

L'exploitant fait signer ce registre par la personne concernée.

Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu de celui-ci.

Le Roi détermine les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs.

Il arrête les conditions d'accès aux registres.

L'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe I ou II par la commission.

Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir ».

L'article 43/8, § 2, 2°, et l'article 62, alinéa 7, non invoqués dans l'acte attaqué, attribuent au Roi et non à la partie adverse la compétence de déterminer les modalités d'admission des joueurs pour la pratique des jeux de hasard via un réseau de communication électronique.

Les articles 1, 2 et 5 de l'arrêté royal du 21 juin 2011, susmentionné, énoncent :

« Article 1^{er}. Le demandeur d'une licence supplémentaire visée à l'article 43/8 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 veille à garantir l'honnêteté des jeux de hasard créés ainsi qu'à leur fonctionnement régulier.

Art. 2. Le demandeur veille à ce que la Commission des jeux de hasard puisse contacter un responsable à tout moment.

Le demandeur doit également veiller à assurer une liaison des données permanente entre le site web et la Commission des jeux de hasard.

Art. 5. Le demandeur communique quelle politique il mettra en œuvre afin d'empêcher les groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard de se connecter au site web ».

Les dispositions de cet arrêté royal concernent les demandeurs d'une licence supplémentaire à une licence de classe A, B ou F, et non les titulaires d'une licence E, tels que l'est la partie requérante.

Par ailleurs, si l'article 2 impose d'assurer une liaison permanente entre le site web et la partie adverse, il ne définit pas la manière dont cette liaison doit intervenir et ne donne pas à cette dernière le pouvoir de ce faire.

Les dispositions de cet arrêt royal ne confèrent donc aucune compétence à la partie adverse et aucun fondement à l'exigence d'imposer le respect de modalités d'intégration à une plateforme d'enregistrement qu'elle a adoptées.

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, qui donne exécution notamment aux articles 54 et 55, susmentionnés, prévoyait, dans sa version applicable à l'espèce :

« Article 1. Il est créé auprès du Service public fédéral Justice un système de traitement des informations relatives aux personnes exclues des établissements de jeux de hasard conformément à l'article 54, § 5, de la loi de 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, dénommée ci-après la loi.

Ce système porte la dénomination EPIS, Excluded Persons Information System. L'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I et II doit être refusé aux personnes figurant dans EPIS.

Art. 5. L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou II ou une personne déléguée par celui-ci, doit introduire le nom, le prénom et la date de naissance du joueur. Si cette personne figure dans EPIS, le terme oui' apparaît sur l'écran. Dans les autres cas, le terme non' apparaît.

Art. 6. L'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou II ou une personne déléguée par celui-ci, peut consulter EPIS en envoyant un message https via Internet au serveur web de la commission des jeux de hasard. Tous les frais d'établissement de cette connexion sont à charge de l'établissement de jeux de hasard de classe I ou II ».

Les dispositions de cet arrêté royal imposent des obligations à charge des exploitants d'établissements de jeux ou aux personnes déléguées par eux. Le titulaire d'une licence E ne constitue pas un exploitant d'établissements de jeux et, vu le stade auquel il intervient dans le processus de jeu, à savoir en amont de son exploitation, il ne peut être qualifié de personne déléguée qui « introduit le nom [...] du joueur » ou qui « consulte[...] EPIS », la personne déléguée devant, comme le relève la partie requérante, s'entendre d'un membre du personnel de l'exploitant d'établissements de jeux, ce que confirme expressément l'article 6, tel que modifié par l'article 7 de

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.

La circonstance que la partie adverse considère être « chargée par la loi du 7 mai 1999 [...] de veiller au respect de ses dispositions et donc de la mise en œuvre concrète des mesures de protection des joueurs » et la circonstance que, comme l'indique l'acte attaqué, « l'enregistrement correct des clients constitue une condition indispensable à la garantie de protection du joueur » et « les améliorations apportées au webservice avec notamment une connexion avec le registre national permet un contrôle beaucoup plus efficace des données enregistrées et empêche la création de faux comptes » ne permettent pas de conclure que la partie adverse disposait d'une compétence que le législateur ne lui a pas reconnue.

Aucune disposition légale ou réglementaire ne conférait donc à la partie adverse le pouvoir d'imposer à la partie requérante le respect de modalités d'intégration à un service web qu'elle a elle-même établi, de sorte qu'elle ne pouvait régulièrement imposer à la partie requérante d'y procéder ni *a fortiori* lui reprocher de ne pas l'avoir fait.

L'acte attaqué, qui repose sur la méconnaissance d'une obligation que la partie adverse ne pouvait imposer à la partie requérante, est donc fondé sur un motif illégal.

La première branche du premier moyen est fondée et suffit à emporter l'annulation de l'acte attaqué.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure fixée à son montant de base. Il convient de faire droit à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La décision prise par la Commission des jeux de hasard en sa séance du 23 janvier 2019 révoquant la licence E de la partie requérante est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 janvier 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet