

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.242 du 25 juin 2024

A. 232.198/XI-23.294

En cause :

1. **la société anonyme ROCOLUC,**
2. **la société anonyme FREMOLUC,**
3. **F. V.,**

ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS et
Lola MALLUQUIN, 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.

Partie intervenante :

**la société anonyme CASINOS AUSTRIA
INTERNATIONAL BELGIUM,**

ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles,
également assistée et représentée par
M^e Jean-François GERMAIN, avocat.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 novembre 2020, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 30 juin 2020 d'octroyer à la S.A. Casinos Austria International Belgium une licence F1 116777 en vue d'exploiter l'organisation de paris dans le monde réel ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 15 décembre 2020, la société anonyme Casinos Austria International Belgium demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 25 janvier 2021 a accueilli provisoirement sa requête.

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 14 mars 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 22 avril 2024.

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

M^{es} François Tulkens et Lola Malluquin, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, 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. Fais utiles

1. La première partie requérante est une société anonyme active dans le domaine des jeux de hasard. Elle expose qu'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 déclare détenir également une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II en ligne.

La deuxième partie requérante est une société anonyme qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle expose qu'elle exploite un établissement de classe III (débit de boissons) au moyen d'une licence de classe C (licence n° C10848).

La troisième partie requérante se présente comme administrateur-délégué de la première partie requérante. Elle expose être une personne physique qui joue ou est susceptible de jouer occasionnellement à des jeux de hasard visés par 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 partie intervenante expose qu'elle exploite le casino de Bruxelles, établissement de classe I, qu'elle est titulaire d'une licence complémentaire A+20000 et qu'elle « dispose également d'une licence F1 pour exploiter l'organisation de paris (licence FA+116777 (F1)) ».

2. Par une requête introduite le 24 septembre 2015, la première partie requérante demande l'annulation de la décision de la partie adverse du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la partie intervenante une licence A+20000 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I en ligne au moyen de l'URL « www.betway.be » et de la décision de la partie adverse du même jour d'octroyer à la même société une licence FA+116777 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe IV en ligne au moyen de l'URL « www.betway.be ».

Le Conseil d'État annule ces deux décisions par son arrêt n° 245.272 du 1^{er} août 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.272).

3. Le 23 octobre 2019, la partie adverse octroie une licence complémentaire FA+116777 à la partie intervenante, à la suite de sa demande tendant à exploiter le

site « www.sports.betway.be » en tant que licence complémentaire de la licence F1 116777, valable pour une durée de 9 ans, et délivrée le 6 juillet 2011.

Par une requête introduite le 29 janvier 2020, enrôlée sous le numéro A. 230.092/XI-22.864, les deux premières parties requérantes sollicitent l'annulation de cette décision.

4. Le 11 décembre 2019, la partie adverse octroie à la partie intervenante une licence A+20000 en vue d'exploiter des jeux de hasard via l'URL « www.casino.betway.be ».

Par une requête introduite également le 29 janvier 2020, enrôlée sous le numéro A. 230.091/XI-22.863, les deux premières parties requérantes sollicitent l'annulation de cette décision.

5. Le 20 avril 2023, à la demande de la partie intervenante, la partie adverse prend une nouvelle décision consistant à « adapter la licence » A+20000, avec une nouvelle URL « www.betwaycasino.be ».

Cette décision est contestée notamment par les parties requérantes, dans le cadre d'un recours en annulation introduit le 18 août 2023 et enrôlé sous le numéro A. 239.862/XI-24.525.

Par un courrier du 18 août 2023, elles demandent, en outre, l'extension de l'objet du recours enrôlé sous le numéro A. 230.091/XI-22.863 à cette nouvelle décision. Par un arrêt n° 258.325 du 27 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.325), le Conseil d'État rouvre les débats dans cette affaire.

6. Par un arrêt n° 258.051 du 29 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.051), le recours enrôlé sous le numéro A. 230.092/XI-22.864 est rejeté à défaut d'intérêt actuel, la licence complémentaire FA+116777 attaquée étant expirée au même titre que la licence F1 116777 précitée.

7. Le 30 juin 2020, la partie adverse octroie de nouvelles licences F1 116777 et F1+116777 à la partie intervenante, qui font chacune l'objet d'un recours en annulation. Le recours dirigé contre la nouvelle licence complémentaire F1+116777, qui permet à la partie intervenante d'exploiter des jeux de hasard via l'URL « www.sports.betway.be » est enrôlé sous le numéro A. 232.201/XI-23.295.

Par un arrêt n° 259.776, prononcé le 17 mai 2024, (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.776) le Conseil d'État a rouvert les débats dans l'affaire précitée.

La nouvelle licence F1 116777, précitée, constitue l'acte attaqué dans la présente affaire.

IV. Intervention

Il y a lieu d'accueillir définitivement la requête en intervention introduite par la société anonyme Casinos Austria International Belgium en sa qualité de bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Note d'audience et droits de la défense de la partie intervenante

V.1. Thèse de la partie intervenante

Dans la perspective de l'audience, en vue de laquelle le conseiller rapporteur a annoncé aux conseils des parties qu'ils seraient invités à répondre aux questions énoncées par ses soins, les conseils des parties requérantes ont communiqué une note d'audience.

À l'audience, la partie intervenante dénonce une violation de ses droits de la défense.

V.2. Appréciation

Les notes d'audience ne sont pas prévues par le règlement général de procédure, et, sauf si et dans la mesure où elles hébergent un moyen ou une exception relevant de l'ordre public, sous réserve du respect de la loyauté procédurale, elles ne requièrent dès lors pas de réponse formelle. Leur communication avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers les autres parties et le Conseil d'État. Elles ne sont pas prises en considération comme pièces de procédure mais uniquement à titre informatif.

Par ailleurs, la seule question relative à la présente affaire portait sur l'incidence de l'élément nouveau communiqué par la partie adverse par courrier du 25 mars 2024. À l'audience, tant la partie adverse que la partie intervenante ont indiqué que cet élément nouveau, à savoir la délivrance de nouvelles licences

complémentaires A+20000 à la partie intervenante, n'avait aucun impact sur la présente affaire, en accord avec ce que les parties requérantes venaient de plaider. Dès lors que, pour le surplus, celles-ci se sont limitées à se référer aux écrits de la procédure, les droits de la défense de la partie intervenante ne peuvent avoir été violés par la communication d'une note l'informant de ce que les parties requérantes envisageaient de plaider alors même qu'elles ne l'ont finalement pas utilisée.

VI. Recevabilité

VI.1. Recevabilité ratione materiae

VI.1.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Dans leur requête en annulation, les parties requérantes exposent que la première partie requérante exploite un établissement de classe II physique et virtuel et estiment qu'à ce titre, elle entre en concurrence avec les autres titulaires de licence B(+), mais aussi avec les titulaires de licence A(+) et F1(+). Le même raisonnement vaut selon elles pour la deuxième partie requérante, « qui exploite un établissement de classe III au moyen d'une licence C : elle entre en concurrence avec les autres exploitants de jeux de hasard, toutes licences confondues ». Les parties requérantes se réfèrent à ce propos à l'arrêt n° 235.745 du 13 septembre 2016, à propos du recours dirigé par la première partie requérante contre une licence A+ et une licence F1+. Elles observent que l'acte attaqué autorise l'exploitation d'une pratique qui n'est pas autorisée par la loi sur les jeux de hasard, à savoir le pari en direct (*live betting*), exposent que les paris en direct sont particulièrement populaires, de sorte que leur exploitation confère à la partie intervenante un avantage compétitif indu par rapport aux titulaires de licence qui ne les exploitent pas et qui n'exploitent pas de jeux illégaux. Selon elles, cela permet également à ces titulaires de réaliser des gains très importants issus du jeu et des bénéfices publicitaires. Elles estiment que les première et deuxième parties requérantes « sont désavantagées par la concurrence déloyale engendrée par cette activité illégale que l'acte attaqué autorise néanmoins ».

S'agissant de la troisième partie requérante, qui se présente comme une personne physique qui joue ou est susceptible de jouer occasionnellement à des jeux de hasard offerts sur les sites en ligne, il est exposé dans la requête en annulation que « [l']acte attaqué autorise une activité illégale qui, comme il sera démontré à l'occasion de l'examen des moyens, est néfaste au regard de l'objectif de protection

du joueur poursuivi par la loi ». C'est à ce titre que la troisième partie requérante estime disposer d'un intérêt à agir contre l'acte attaqué, en ce que celui-ci porte atteinte à la protection des joueurs.

B. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste l'intérêt à agir de l'ensemble des parties requérantes.

Elle rappelle que la première partie requérante est titulaire d'une licence de classe B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II situé à Ixelles et d'une licence complémentaire B+, et que la deuxième partie requérante est titulaire d'une licence de classe C pour l'exploitation d'un débit de boissons de classe III à Wolvertem. Elle estime que les deux premières parties requérantes « sont en défaut d'établir concrètement comment elles pourraient être concurrencée[s] par l'exploitation de jeux de hasard de classe IV, s'agissant en l'espèce d'établissements de jeux de hasard dans le monde réel ». Selon elle, « la première requérante n'établit pas en quoi des jeux de paris organisés dans le centre-ville de Bruxelles sont de nature à lui porter concurrence dans l'établissement qu'elle exploite à Ixelles » et il en va *a fortiori* de même pour la deuxième partie requérante dont le lieu d'exploitation est situé à Wolvertem. Elle renvoie à un arrêt n° 247.041 du 12 février 2020, ainsi qu'à un arrêt n° 66.564 du 4 juin 1997 qui, suivant son analyse, rappelle que dans le cas d'un intérêt fondé sur la concurrence, il faut avoir égard à la situation géographique de la partie requérante par rapport au lieu d'exploitation.

La partie adverse dénonce également l'absence d'intérêt à agir de la troisième partie requérante. Elle déclare que « [l']intérêt à agir, tel que décrit par [cette dernière], s'apparente, en fait à un intérêt populaire, dès lors qu'il est formé dans le seul intérêt de la loi » alors que le législateur a entendu exclure le recours populaire ou le recours intenté dans le seul intérêt de la loi.

C. Mémoire en intervention

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante expose que si le Conseil d'État a considéré, à plusieurs reprises, que la première partie requérante dispose d'un intérêt suffisant à contester les licences de la partie intervenante, il est cependant nécessaire de vérifier *in concreto* et dans chaque cas d'espèce, si les marchés dans lesquels opèrent les requérants sont bien les mêmes que ceux dans lesquels la partie intervenante va opérer grâce aux décisions attaquées. « En d'autres

termes », soutient la partie intervenante, « la question est de savoir si les parties requérantes démontrent concrètement, dans leur requête, que les personnes qui jouent aux jeux qu'elles proposent sont les mêmes que celles qui jouent à ceux visé par l'acte attaqué, qu'elles opèrent sur le même marché concurrentiel ». Or, sur la base des éléments dont elle dispose et de l'absence de justification des parties requérantes sur ce point, la partie intervenante estime que tel n'est nullement le cas dans la présente affaire. Rappelant le système de classes et de licences sur lequel repose la loi du 7 mai 1999, elle expose que « [d]ès lors que le législateur lui-même opère cette distinction entre différentes classes ou établissements, c'est que nécessairement ces établissements disposent de leurs caractéristiques propres, qui impliquent des jeux de hasard différents et, par voie de conséquence, un attrait différent pour les joueurs potentiels ». Elle observe qu'en l'espèce, « il n'existe pas de concurrence réelle entre, d'une part, les requérants, et d'autre part, la partie intervenante, en ce qui concerne l'acte attaqué, soit l'exploitation de l'organisation de paris dans le monde réel ». S'agissant de la première partie requérante en particulier, la partie intervenante fait valoir qu'elle ne dispose que de licences B et B+, pour l'exploitation d'une salle de jeux physique et en ligne ; qu'elle ne dispose d'aucune licence pour l'organisation ou l'engagement de paris (ni dans le monde réel, ni dans le monde virtuel), ou même de volonté d'en disposer, et qu'elle ne démontre donc même pas avoir l'intention d'être active sur le marché des paris. La partie intervenante fait valoir que le législateur a estimé, en créant des classes et licences distinctes, qu'il existe des différences substantielles entre les établissements de la première partie requérante (B et B+) et ceux qui font l'objet des décisions attaquées (F1), que les jeux automatiques constituent des marchés distincts des casinos et, a fortiori, des établissements de paris, que les jeux en ligne et les jeux offerts dans un établissement physique constituent des produits distincts. Selon elle, les jeux de hasard proposés par la première partie requérante étant clairement différents des paris qu'elle propose, il est manifeste que celle-ci ne se situe pas sur le même marché qu'elle, en ce qui concerne la décision attaquée. Au vu des éléments précités et de l'absence de démonstration d'un intérêt à agir dans la requête, la partie intervenante en conclut que la première partie requérante n'a pas d'intérêt au recours.

La partie intervenante relève que la deuxième partie requérante ne dispose d'aucune licence pour l'organisation ou l'engagement de paris, ou même de volonté d'en disposer et que la même observation s'applique pour les licences pour les salles de jeux. Selon elle, la deuxième partie requérante ne démontre donc pas avoir l'intention d'être active sur le marché des paris ou des casinos. La partie intervenante ajoute que l'établissement que la deuxième partie requérante exploite « est clairement plus un établissement de divertissement qu'un établissement destiné

à l'exploitation de jeux de hasard », puisque « les clients peuvent manger, jouer au bowling, au squash, au billard, faire du fitness ou laisser leurs enfants, le temps de ces activités, dans une aire de jeu intérieure » et que les jeux qui y sont offerts sont au maximum deux bingos et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée, soit « une offre exclusivement physique, tout à fait accessoire à son exploitation d'établissement de loisirs, de jeux de hasard particuliers et différents de ceux proposés dans un casino ou un établissement de paris ». Invoquant notamment un livre vert de la Commission européenne du 24 mars 2011 sur les jeux en ligne dans le marché intérieur, la partie intervenante souhaite rappeler que, d'un point de vue sociologique, les joueurs en ligne et les joueurs physiques possèdent des profils de consommation différents. En résumé, elle considère qu'il est manifeste que la deuxième partie requérante ne se situe pas sur le même marché qu'elle en ce qui concerne la licence attaquée, en manière telle qu'elle ne dispose pas de l'intérêt requis.

Concernant la troisième partie requérante, la partie intervenante soutient qu'elle ne dispose d'aucun intérêt à la cause, dès lors qu'elle n'est pas titulaire d'une licence F1 ou de toute autre licence. Elle affirme que cette partie en est bien consciente puisqu'elle fait état de sa qualité de joueur ou de joueur potentiel occasionnel. Selon la partie intervenante, cette « qualité » ne lui confère aucun intérêt personnel particulier pour agir en annulation contre l'acte attaqué, et à supposer même que la licence litigieuse ait été octroyée « illégalement », la simple volonté de voir la légalité rétablie ne constitue pas un intérêt suffisamment direct et personnel ou, à tout le moins, cet intérêt se confond avec l'intérêt général.

D. Mémoire en réplique

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes exposent que le Conseil d'État a confirmé à de nombreuses reprises que des entreprises exploitant des établissements de classes distinctes sont actives dans le même secteur économique d'exploitation des jeux de hasard et sont susceptibles de se partager une même clientèle, et qu'elles sont donc des entreprises concurrentes. Elles relèvent que la concurrence entre la première partie requérante et la partie intervenante elle-même a d'ailleurs déjà été constatée expressément par le Conseil d'État dans un arrêt n° 235.745 du 13 septembre 2016 et estiment qu'aucune raison ne justifie de s'écarter de cette jurisprudence. Selon elles, « [l']exploitation de jeux illégaux (les paris en direct) dans le monde physique rend en effet illégalement plus attractive (et addictive) l'offre de jeux de la partie intervenante exploitée sous le nom commercial Betway (en ligne et hors ligne), au détriment des jeux légaux offerts par la première

requérante (en ligne et hors ligne) ». La première partie requérante disposerait donc d'un intérêt au recours.

S'agissant de la deuxième partie requérante, elles relèvent que, dans son arrêt n° 246.999 du 6 février 2020, le Conseil d'État a déjà jugé qu'il existe une concurrence entre les établissements de classe III d'une part, et les autres établissements de jeux et de paris (y compris en ligne) d'autre part, qui justifie qu'un établissement de classe III agisse contre un acte autorisant une promotion illégale de jeux de hasard (dans ce cas-là, des bonus illégaux ; en l'espèce, l'offre de paris en direct illégaux). Elles affirment que, dans cet arrêt, le Conseil d'État a déjà rejeté l'argument selon lequel l'activité relative aux jeux de la deuxième partie requérante ne serait qu'accessoire et ne se situerait dès lors « pas sur le même marché que la partie intervenante ». Elles considèrent que les enseignements de l'arrêt précité doivent être transposés en l'espèce, et que le fait qu'il concernait un recours dirigé contre un acte réglementaire et non contre un acte individuel ne suffit pas à justifier que le recours introduit par un titulaire de licence C contre un acte autorisant une promotion illégale de jeux soit recevable dans un cas, et pas dans l'autre, le raisonnement du Conseil d'État n'ayant pas été conditionné à la portée générale de l'acte critiqué. Les parties requérantes répliquent également que l'arrêt n° 247.041 du 12 février 2020 invoqué par les parties adverse et intervenante, dans lequel le Conseil d'État a jugé qu'un titulaire de licence C n'a pas d'intérêt à agir contre une licence autorisant l'exploitation de paris illégaux en ligne, à défaut d'activité en ligne, n'est pas transposable en l'espèce, puisque le recours est dirigé contre une licence autorisant des activités dans le monde réel, dans lequel la deuxième partie requérante est aussi active. Elles ajoutent que « [l]e fait que la deuxième partie requérante exploite un débit de boissons (comme tous les titulaires de licence C) ne signifie pas que l'offre de jeux de hasard dans son établissement ne soit pas en concurrence avec les autres établissements de jeux de hasard » et constatent que la licence C « n'est d'ailleurs pas la seule licence permettant de coupler l'exploitation de jeux de hasard à d'autres activités (telles que la vente de boissons) ». Elles n'aperçoivent dès lors pas en quoi l'exploitation d'une activité parallèle à l'exploitation de jeux de hasard distinguerait les titulaires de licence C des titulaires d'autres licences (A, B et F), au point que les premiers n'auraient pas d'intérêt à agir contre un acte qui leur cause grief en lien avec les activités de jeux de hasard. Les parties requérantes affirment qu'il est « extrêmement difficile de démontrer au moyen de données chiffrées l'impact de l'attractivité illégalement accrue des jeux de la partie intervenante » et ajoutent que « [m]algré la difficulté de rassembler des preuves chiffrées », elles démontrent que l'impact de l'exploitation des paris sur les débits de boissons (licences C) est un fait établi. Elles fournissent ensuite différentes données à l'appui

de cette démonstration avant de conclure qu'il ne peut être prétendu que la deuxième partie requérante ne serait pas affectée par l'acte attaqué, lequel « méconnaît la réglementation stricte des jeux de hasard que tous les acteurs du marché sont contraints de respecter (les requérantes ne peuvent offrir des jeux qui ne sont pas expressément autorisés par la loi), et offre illégalement à l'un des acteurs de ce marché un avantage qui est refusé aux autres ». La deuxième partie requérante disposerait donc également d'un intérêt au présent recours.

S'agissant de la troisième partie requérante, les parties requérantes exposent que l'acte attaqué « autorise une activité illégale qui nuit à la protection du joueur et donc des individus, à savoir les paris en direct (« *live betting* ») ». La troisième partie requérante, expliquent-elles, « en tant qu'individu et joueur, se voit désormais confronté[e] au *live betting* (et au risque d'addiction qui en découle) autorisé par la partie adverse (bien qu'illégal), sans que cette activité à risque n'ait jamais été autorisée à la suite d'un débat parlementaire ». Selon elles, il ne s'agit pas d'une action introduite dans le seul intérêt du respect de la loi, mais « dans l'intérêt de la protection d'un intérêt individuel et personnel à la lutte contre le risque d'addiction causé par de nouvelles formes d'exploitation des jeux de hasard développées par (notamment) la partie intervenante ». Elles ajoutent que « [s]urabondamment, la troisième partie requérante dispose également d'un intérêt moral à ce que la législation soit appliquée correctement par la partie adverse ». Selon elles, « [n]on seulement en tant que dirigeant d'une entreprise qui est en concurrence directe avec la partie intervenante et qui, contrairement à cette dernière, respecte la législation, mais également en tant que citoyen impliqué dans la défense de la protection du joueur, [la troisième partie requérante] dispose d'un intérêt moral, direct et personnel à introduire un recours contre de telles pratiques illégales et a intérêt à contester une décision qui cause préjudice à cette protection du joueur ». Celle-ci disposerait donc d'un intérêt à agir contre l'acte attaqué qui lui cause grief.

E. Derniers mémoires

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes réagissent à la question, soulevée dans le rapport, de la recevabilité dans le chef de la première requérante en tant qu'elle serait liée à la décision qui sera prise par le Conseil d'État dans l'affaire A. 230.856/XI-23.002, dans laquelle une autre société critique la légalité du renouvellement des licences B et B+ dont elle est titulaire. Elles rappellent que même si le Conseil d'État devait annuler ces licences, « la disparition de l'intérêt à agir de la première requérante ne serait néanmoins pas automatique », dès lors que, par exemple, le maintien des effets pourrait être accordé, la partie

adverse pourrait prendre une décision de réfection des licences, la première partie requérante pourrait demander (et obtenir) de nouvelles licences. Les parties requérantes estiment qu'il conviendrait, le cas échéant et pour autant que de besoin, de rouvrir les débats afin de permettre aux parties de s'exprimer sur la base de faits concrets (et non sur la base d'hypothèses) et de la situation de fait au jour de la prise en délibéré de la présente affaire.

Répondant ensuite à l'exception soulevée dans le rapport selon laquelle le recours serait irrecevable dans le chef de la première partie requérante car la concurrence entre le titulaire d'une licence F1 et celui d'une licence B ne pourra se concrétiser par la matérialisation d'un établissement physique disposant d'une licence F2 dans l'aire d'attraction de l'établissement disposant d'une licence B, les parties requérantes affirment que l'acte attaqué lui cause bel et bien grief, que la licence F1 contestée autorise l'organisation de paris (et notamment de paris en direct) par la partie intervenante et que « [l]es paris qui sont organisés au moyen de la licence F1 pourront ensuite être engagés dans tous les établissements de classe IV, librairies et hippodromes (au moyen d'une licence F2) avec lesquels le titulaire de licence F1 choisira de s'associer (art. 43/4 de la loi du 7 mai 1999) ». Elles exposent que la licence F2 ne permet pas en soi l'organisation de paris en direct, qu'elle ne permet que l'engagement des paris dont l'organisation a été autorisée au moment de l'octroi de la licence F1 et que la loi requiert en effet du titulaire de licence F1 (pas du titulaire de licence F2) qu'il liste « la nature ou le type de paris organisés ». Selon elles, c'est donc au moment de l'octroi de la licence F1 que la partie adverse donne un avantage concurrentiel illégal à la partie intervenante et au groupe dont elle fait partie et « [l']acte qui cause directement grief à la [première partie] requérante est la licence F1, qui permet l'organisation de paris en direct (illégaux) et qui, par conséquent, favorise illégalement l'un de ses concurrents ». C'est donc, poursuivent-elles, à juste titre que le recours est dirigé contre la licence F1 de la partie intervenante. Elles se réfèrent notamment à un arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021, estimant que le Conseil d'État y a jugé à juste titre, à propos d'un recours dirigé par la première partie requérante contre l'arrêté royal du 4 mai 2018 relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, qu'il existait une concurrence entre la première partie requérante et les sociétés actives dans le domaine des paris, indépendamment de la question de savoir s'il existait des établissements de classe IV situés à proximité de l'établissement de la première partie requérante. Elles estiment que « [n]e pas permettre qu'un opérateur de jeux de hasard introduise un recours contre les licences F1 octroyées par la partie adverse qui autorisent (illégalement) l'organisation de paris en direct signifie qu'aucun concurrent ne pourrait se plaindre devant [le Conseil

d'État] des illégalités qui entachent les licences F1 délivrées par la partie adverse (sauf éventuellement le titulaire d'une autre licence F1, mais celui-ci n'aurait aucun intérêt à faire un recours puisqu'il bénéficie également de la visibilité et attractivité accrue de ses jeux grâce à l'exploitation de paris en direct, autorisés par la partie adverse) », avec pour conséquence que, de fait, « les licences F1 seraient donc à l'abri de toute critique devant [le Conseil d'État] ». Puisque « [l']autorisation d'organiser des paris en direct qui pourront ensuite être engagés dans toute la Belgique (moyennant un partenariat avec des titulaires de licence F2) et offerts sur un site internet (moyennant l'obtention d'une licence F1+ qui ne peut être attribuée qu'au titulaire d'une licence F1) confère en soi un avantage compétitif indu (notamment une visibilité accrue des jeux de sa marque) à la partie intervenante, en lui permettant de développer des jeux addictifs et illégaux », l'acte attaqué causerait donc grief à la première partie requérante, dont le recours serait recevable.

S'agissant de l'intérêt de la deuxième partie requérante, les parties requérantes rappellent qu'elles n'aperçoivent pas en quoi les titulaires d'une licence C et les titulaires de licences supplémentaires notamment F1+ seraient concurrents lorsqu'est en cause un acte réglementaire, mais non lorsqu'est en cause un acte individuel. Selon elles, « [c]eci est d'autant plus vrai compte tenu du caractère restreint du marché (il existe seulement quelques sites qui dominent le marché des jeux en ligne, spécialement : Ladbrokes, Unibet, Napoleongames, Goldenpalace, Bwin, Betway, Betfirst, Bingoal, Circus) et du fait que la pratique constante et bien établie de la [partie adverse] est de délivrer des licences qui autorisent l'exploitation notamment de paris en direct, de sorte que l'acte individuel attaqué (qui autorise l'organisation de jeux illégaux, lesquels octroient une visibilité et attractivité accrue aux jeux du groupe Betway) a un impact sur le marché important, similaire à celui d'un arrêté royal qui autoriserait l'organisation de paris en direct (et similaire à l'arrêté royal annulé qui autorisait une méthode de promotion illégale en ligne via des bonus) ».

S'agissant de l'intérêt de la troisième partie requérante, les parties requérantes le réaffirment en soutenant que l'acte attaqué autorise une activité illégale qui nuit à la protection du joueur et donc des individus, à savoir les paris en direct (« *live betting* »); qu'en tant qu'individu et joueur, la troisième partie requérante se voit désormais confrontée au *live betting* (et au risque d'addiction qui en découle) autorisé par la partie adverse (bien qu'illégal), sans que cette activité à risque n'ait jamais été autorisée à la suite d'un débat parlementaire; qu'il ne s'agit pas d'une action introduite dans le seul intérêt du respect de la loi, mais dans l'intérêt de la protection d'un intérêt individuel et personnel à la lutte contre le risque

d'addiction causé par un nouveau type de jeux développé par (notamment) la partie intervenante.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse évoque l'hypothèse de l'annulation des licences dont est titulaire la première partie requérante, après avoir rappelé que l'intérêt à agir doit exister, non seulement, au moment de l'introduction du recours, mais également jusqu'à la clôture des débats et qu'il est constant que l'annulation d'un acte administratif intervient avec effet rétroactif, l'acte annulé étant censé n'avoir jamais existé. Il en résulte selon elle qu'« en cas d'annulation des licences octroyées à la première requérante en date du 19 février 2020, sous la réserve d'un maintien des effets des licences annulées, celle-ci ne sera jamais censée avoir été titulaire desdites licences et donc dans une situation légale de concurrence justifiant son intérêt à agir ». La partie adverse estime aussi que le raisonnement présenté dans le dernier mémoire des parties requérantes quant à la concurrence entre la première partie requérante et la partie intervenante dans la présente affaire « est purement théorique alors qu'il appartient aux requérantes de démontrer *in concreto* en quoi elles sont affectées par l'octroi de la licence litigieuse ». La partie adverse estime que la référence à l'arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021 est sans pertinence dès lors qu'il concernait un recours dirigé contre un acte réglementaire tandis que si l'arrêt n° 235.745 du 13 septembre 2016 a déclaré le recours recevable, « c'est parce qu'il existait une possibilité de concurrence dans le monde virtuel, qui n'existe pas ici en l'espèce ». Enfin, elle observe que, « même à suivre la thèse des requérantes, on se trouve en présence d'un intérêt indirect qui est insuffisant [...] pour justifier de la recevabilité du recours, dès lors leur thèse suppose la conclusion d'un partenariat avec des titulaires de licence F2 ».

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante se réfère en substance au rapport de l'auditeur rapporteur qu'elle résume.

VI.1.2 Appréciation

1. Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er}, 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.Const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109); C.E.D.H., 17 juillet 2018, *V. c. Belgique*, §§ 42 e.s. (ECLI:CE:ECHR:2018:0717UD00547506)).

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.

2. La partie adverse et la partie intervenante mettent en doute l’intérêt à agir de la première partie requérante au motif que la partie intervenante a introduit un recours contre les licences dont la première partie requérante est bénéficiaire et expliquent qu’en cas d’annulation de ses licences, l’intérêt dont elle se prévaut aujourd’hui pour agir disparaîtrait rétroactivement sous l’effet de l’annulation de ses licences.

Tant qu’elles ne sont pas annulées ou expirées, la première partie requérante peut se prévaloir de ses licences pour démontrer son intérêt à agir, eu égard à la présomption de légalité qui s’attache à ces actes administratifs.

3. Par ailleurs, si les deux premières parties requérantes et la partie intervenante n’exploitent pas des jeux de hasard appartenant aux mêmes classes, ces entreprises sont toutefois actives dans le même secteur économique d’exploitation des jeux de hasard et sont susceptibles de se partager une même clientèle dans le cadre de leurs activités qui, en l’espèce, ont toutes lieu dans le monde réel. Il s’agit dès lors de sociétés concurrentes.

Dans leur requête en annulation, les deux premières parties requérantes soutiennent que l’acte attaqué autorise l’exploitation d’une pratique qui n’est pas autorisée par la loi sur les jeux de hasard, à savoir le pari en direct, que les paris en direct sont particulièrement populaires, de sorte que leur exploitation confère à son

bénéficiaire un avantage compétitif indu par rapport aux titulaires de licence qui ne les exploitent pas. Elles en concluent qu'elles sont désavantagées par la concurrence déloyale engendrée par l'activité illégale que l'acte attaqué autorise.

Si le Conseil d'État n'est pas « le juge des pratiques commerciales déloyales », il est en revanche compétent pour annuler les actes administratifs méconnaissant la légalité objective et qui causent grief à un requérant, notamment en favorisant illégalement l'un de ses concurrents.

En l'espèce, la question de savoir si l'acte attaqué favorise illégalement une société concurrente des deux premières parties requérantes et si ces dernières disposent de l'intérêt requis, est liée à l'examen du fondement du recours, relatif à la légalité des paris en direct qu'aurait autorisés l'acte attaqué.

Cet intérêt ne peut être exclu au motif que le bénéficiaire de l'acte attaqué doit conclure des partenariats avec des titulaires de licences F2, dès lors que ces derniers ne sont légalement autorisés qu'à engager des paris pour le compte du titulaire de la licence F1 dont ils sont les intermédiaires. L'autorisation qui découlerait de l'acte attaqué d'organiser des paris en direct fait directement grief aux parties requérantes puisque, sans elle, les titulaires de licences F2 ne pourraient engager de paris en direct.

4. L'intérêt à agir de la troisième partie requérante est mis en doute au motif qu'il est incertain et hypothétique, ou qu'il s'assimilerait à l'intérêt populaire.

L'article 19 des lois coordonnées fait obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale, dont l'intérêt ne serait pas suffisamment individualisé et distinct de l'intérêt général. Telle est pourtant la portée du recours introduit par la troisième partie requérante, qui déclare dans son dernier mémoire qu'il s'agit pour elle d'agir « dans l'intérêt de la protection d'un intérêt individuel et personnel à la lutte contre le risque d'addiction causé par un nouveau type de jeux développé par (notamment) la partie intervenante », et dont l'intérêt moral vanté tient à ce que « la législation soit appliquée correctement par la partie adverse ». Indépendamment de la question de savoir si cet intérêt, tel qu'exprimé, est certain dans son chef, il n'est pas suffisamment individualisé et se confond avec l'intérêt général que représentent la lutte contre l'addiction aux jeux de hasard et le respect de la légalité.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par la troisième partie requérante.

VI.2. Élément nouveau

VI.2.1. Exposé de l'élément nouveau

Le 25 janvier 2024, la partie adverse adopte différentes décisions relatives à la licence A20000 et à la licence A+20000 de la partie intervenante. Cette dernière licence permet l'exploitation du site web « www.betwaycasino.be ». La partie adverse communique ces décisions au Conseil d'État et aux autres parties le 25 mars 2024, et considère que « la délivrance de ces nouvelles licences a pour conséquence que les parties requérantes ont perdu leur intérêt au recours ».

VI.2.2. Appréciation

L'octroi d'une licence de classe A et d'une licence supplémentaire de classe A+ à la partie intervenante est en l'espèce sans incidence sur l'intérêt des parties requérantes à leur recours en annulation, dirigé contre une licence de classe F1 obtenue par la partie intervenante, et contenant des critiques de légalité dont l'examen est sans lien avec l'existence de ces licences de classe A et A+.

À l'audience, toutes les parties ont d'ailleurs confirmé que l'élément nouveau communiqué par la partie adverse était dépourvu d'impact dans la présente espèce.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse des deux premières parties requérantes

A. Requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, 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, notamment ses articles 4, 21, 25, 43/2 et 43/3, des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F1, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F1 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F1 en

matière d'administration et de comptabilité, notamment son article 1^{er}, 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.

Elles affirment que l'acte attaqué autorise son bénéficiaire à exploiter l'organisation de paris en direct alors que cette forme de paris est selon elle interdite par la loi du 7 mai 1999, précitée.

Elles développent ce premier moyen en expliquant que le *live betting*, ou pari en direct, est la possibilité pour un joueur d'engager un pari après que l'événement concerné a débuté et qu'il s'agit d'une forme de jeux relativement récente « qui a pris une ampleur phénoménale ces dernières années ». Elles citent un auteur qui explique notamment et en substance que les paris en direct n'étaient proposés que de manière très sporadique lorsque les paris devaient avoir lieu dans des locaux physiques ou par téléphone car ce n'était pas pratique pour les opérateurs en raison de la rareté des effectifs disponibles pour surveiller chaque match et réagir aux événements au fur et à mesure qu'ils se déroulaient ; que ce n'était pas intéressant pour les parieurs parce que l'accès aux dernières nouvelles d'un match était lent et qu'ils seraient désavantagés sur le marché par rapport à ceux qui communiquaient mieux avec le stade ; que cependant les choses ont changé à mesure qu'internet se développait et que les débits à large bande augmentaient. Les parties requérantes exposent ensuite la teneur des articles 21, § 1^{er} et 25 de la loi du 7 mai 1999, de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F1, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F1 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F1 en matière d'administration et de comptabilité, du formulaire joint en annexe I à cet arrêté, en particulier son point C.2., de l'annexe II du même arrêté pour en conclure que c'est la partie adverse qui délivre les licences, que sa décision doit être motivée, que le demandeur de licence doit indiquer les jeux qu'il entend organiser, que la partie adverse doit se prononcer sur les jeux autorisés et doit, plus généralement, déterminer les conditions d'exploitation de la licence. Les parties requérantes affirment ensuite que, comme la majorité des titulaires de licence F1, la partie intervenante exploite des paris en direct (tant dans le monde physique que sur son site internet). Constatant que la partie adverse n'a pris aucune mesure visant à interdire cette forme de paris, elles en déduisent que cette exploitation a été autorisée par la partie adverse, si pas explicitement, à tout le moins implicitement.

Les parties requérantes déclarent que l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 établit le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, des exceptions pouvant toutefois être prévues par un système de licences. Elles affirment que les paris en direct ne sont pas autorisés par la loi sur les jeux de hasard. Selon elles, si la loi du 10 janvier 2010 a modifié la loi du 7 mai 1999 afin d'en étendre le champ d'application aux paris, cette extension s'est néanmoins opérée sous l'importante réserve mentionnée dans les travaux préparatoires relatifs à l'article 43/1 du texte, suivant lesquels « il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris ». Or, en 2010, le *live betting* n'était pas encore exploité sur le marché belge, de sorte que le législateur n'a pas autorisé cette forme de pari, ni souhaité le faire. Selon les parties requérantes, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cette extension limitée aux paris déjà présents sur le marché belge dans un arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019 concernant le *virtual betting*, en considérant que le législateur n'a voulu autoriser que des paris déjà présents sur le marché belge et qu'à défaut de preuve de l'antériorité de paris sur des événements virtuels, la loi ne pouvait recevoir une extension contraire à la volonté de son auteur, avec pour conséquence que le fait incertain visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 7 mai 1999 doit être un fait réel, à savoir un fait sur lequel portaient les paris sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010, et ne peut être un fait virtuel sur lequel ne portaient pas les paris sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010. Pour les parties requérantes, le Conseil d'État confirme donc qu'il faut vérifier si une certaine forme de paris existait déjà avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 et, si ce n'est pas le cas, l'exploitation d'un tel pari n'est pas conforme à la loi sur les jeux de hasard. Selon elles, ce raisonnement est entièrement transposable aux paris en direct : à défaut de preuve de l'antériorité à la loi du 10 janvier 2010 des paris en direct, la loi ne peut pas recevoir une extension contraire à la volonté de son auteur et ces paris n'ont pas été autorisés. Elles ajoutent que la loi ne précise pas si le fait incertain, en l'occurrence l'évènement dont l'issue est déterminante pour le résultat du pari, doit être un fait qui n'a pas encore commencé, comme c'est le cas dans les paris classiques, ou peut déjà avoir commencé au moment où le pari est engagé, comme dans les paris en direct. Elles invoquent une note informative du 6 février 2013, concernant la prise des paris à cote sur les courses de chevaux par des établissements mobiles de classe IV, dans laquelle la partie adverse a confirmé que les paris ne peuvent plus être pris lorsque le fait dont dépend le résultat du pari a déjà commencé et soutiennent que le principe d'honnêteté des jeux de hasard dont il est fait état dans cette note doit prévaloir à l'égard de tout type de jeux et paris de sorte que l'interdiction d'organiser et

d'engager des paris en direct s'applique non seulement aux établissements mobiles de classe IV visés par la note informative précitée, mais aussi, plus généralement, à tout titulaire de licence F1, F1+ ou F2. En décider autrement emporterait selon elles une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, vu la différence de traitement non justifiée entre les exploitants de paris visés par la note du 6 février 2013 et ceux qui ne relèvent pas de la situation visée par cette note.

Pour les parties requérantes, à supposer qu'il existe le moindre doute quant à l'interdiction de l'organisation et de l'engagement de paris en direct, cette incertitude devrait aussi être résolue en tenant compte de l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection de la santé. Elles exposent en substance qu'il convient d'interpréter la loi sur les jeux de hasard en vue de réaliser la meilleure protection de la santé, et non l'inverse. Elles décrivent l'impératif de protection du joueur que poursuit la loi du 7 mai 1999 et affirment que les paris en direct présentent des risques accrus d'addiction par rapport aux paris ordinaires, dès lors qu'ils créent pour les joueurs des occasions plus fréquentes, voire infinies, de parier. Elles soutiennent également que les paris en direct permettent de nombreuses fraudes, notamment du fait qu'ils permettent de spéculer sur le résultat final d'un événement sportif, mais aussi sur une série de micro-événements au sein de l'épreuve. Elles citent le cas de trucages de matches de tennis. Au regard des risques ainsi identifiés, elles estiment qu'il convient d'interpréter la loi sur les jeux de hasard d'une manière qui limite l'expansion des jeux et paris et protège les joueurs. Par conséquent, la loi doit être interprétée comme n'autorisant pas l'exploitation de paris en direct.

À titre subsidiaire, à supposer que les paris en direct soient autorisés par la loi sur les jeux de hasard, les parties requérantes estiment qu'il y aurait lieu de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle :

- « Les articles 43/3, 43/4 et 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 violent-ils l'article 23 de la Constitution, en ce qu'ils permettraient aux titulaires de licences F1/F1+/F2 d'exploiter l'organisation et l'engagement de paris en direct, alors que (i) cette forme de paris n'existait pas au moment de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 afin d'en étendre le champ d'application aux paris, (ii) que le législateur a fait part de sa volonté de n'autoriser que les paris déjà présents à ce moment sur le marché belge, et (iii) qu'autoriser l'exploitation de paris en direct reviendrait à réduire sensiblement le niveau de protection accordé aux joueurs, sans que cette réduction repose sur un quelconque motif d'intérêt général » ?
- « Les articles 43/3, 43/4 et 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 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils interdiraient, pour la prise des

paris à cote sur les courses de chevaux par des établissements mobiles de classe IV, la prise de paris après le départ de la course, alors que l'exploitation de l'organisation et de l'engagement de paris en direct serait autorisée dans tous les autres cas » ?

- « Les articles 43/3, 43/4 et 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 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils interdiraient l'exploitation de l'organisation et de l'engagement des paris virtuels au motif que ceux-ci n'étaient pas présents sur le marché avant la modification de la loi par une loi du 10 janvier 2010, alors que l'exploitation de l'organisation et de l'engagement de paris en direct, qui n'étaient pas non plus présents sur le marché avant la modification de la loi, serait autorisée » ?

B. Mémoire en réplique

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes contestent la position de la partie adverse et de la partie intervenante, qui soutiennent que la définition des « paris » inclurait le *live betting*, lequel aurait donc été autorisé par la loi du 10 janvier 2010. À leur estime, une telle lecture extensive de la loi sur les jeux de hasard ne peut être admise. Après avoir reproduit les définitions des notions de « pari », « pari mutuel » et « pari à cote » introduites par la loi du 10 janvier 2010 dans la loi du 7 mai 1999, elles exposent que « [l]a distinction entre le pari mutuel et le pari à cote est utilisée essentiellement dans le cadre des courses hippiques (art. 43/2 de la loi) » mais qu'elle « offre cependant également des éclaircissements quant à la question de savoir si les paris en direct sont compatibles avec la loi sur les jeux de hasard ». Elles citent également l'article 43/1 de la loi, qui prévoit qu'il est interdit « d'organiser des paris concernant un événement ou une activité contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou concernant une activité où la majorité des participants sont mineurs » et également qu'il est interdit d'organiser des paris « sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu ». Elles exposent que ce cadre législatif « doit être lu à la lumière de l'objectif poursuivi par le législateur lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010, à savoir n'autoriser que les paris déjà présents sur le marché » et que le législateur « a voulu interdire toute autre forme de pari, comme ceci résulte clairement des travaux préparatoires » dont elles citent l'extrait suivant : « L'article 43/1 définit les paris qui sont autorisés. En vue de la politique de canalisation visant à rendre la réglementation belge conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour Européenne de Justice, il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris. Des paris peuvent être organisés sur des événements sportifs, sur des courses hippiques et des événements autres que sportifs qui ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. [...]

Actuellement, seuls les paris mutuels et les paris à cote fixe sont présents sur le marché belge (à l'exception des paris sur les courses hippiques) ».

Selon les parties requérantes, « ces explications excluent une interprétation extensive de la législation et des définitions relatives aux paris » car « [s]i l'on admettait une interprétation extensive de la notion de "pari", on peinerait en effet à imaginer quels paris n'entreraient pas dans cette définition (p. ex. : les paris virtuels) ». Il en résulterait selon elles que « [n']importe quelle forme de pari serait *de facto* autorisée, en violation de l'intention du législateur qui a voulu restreindre les paris autorisés à l'offre déjà présente sur le marché ». À leur estime, les travaux préparatoires sont clairs et c'est à tort que la partie adverse affirme que la loi n'interdirait pas les autres formes de paris que celles présentes sur le marché en 2010, ignorant en cela l'arrêt du Conseil d'État n° 245.497 du 19 septembre 2019 à propos des « paris virtuels », dans lequel les principes précités ont, selon les parties requérantes, été confirmés. Elles relèvent que, dans cet arrêt, le Conseil d'État a noté que le texte de la loi ne précise pas si le « fait incertain » devait être un fait réel ou virtuel et observent que « [t]enant compte de l'objectif du législateur et de l'inexistence des paris virtuels sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010, [il] a conclu que la notion de "pari" devait être interprétée comme excluant les paris virtuels, sous peine de donner à la loi une extension contraire à la volonté de son auteur ». Selon elles, cet arrêt confirme que les définitions de « paris » ou de « paris à cote » ne font pas obstacle à l'exigence d'antériorité des paris, mais au contraire doivent être interprétées à la lumière de cette exigence. Elles estiment que le même raisonnement impose de conclure que la notion de « pari » exclut les paris en direct, lesquels n'étaient pas présents sur le marché belge : « [l]a loi ne précise ainsi pas si le "fait incertain" doit concerner un événement qui n'a pas encore commencé ou si cet événement peut avoir commencé au moment où le pari est engagé » ; et « [d]ans le cas des paris en direct, le caractère "incertain" du fait en question disparaît de plus en plus au fur et à mesure que l'évènement sportif progresse, puisque le résultat final du match acquiert un degré de certitude plus élevé vers la fin ». Dès lors qu'« [a]vant le 10 janvier 2010, les paris en direct n'existaient pas sur le marché belge et [que], par conséquent, une telle interprétation du concept de "fait incertain" n'existait pas [le] "fait incertain" visé à l'article 2, 5°, de la loi sur les jeux de hasard doit donc concerner un événement qui n'a pas encore commencé au moment de la prise du pari, c'est-à-dire un fait sur lequel portaient les paris sur le marché belge lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 ». Toujours selon les parties requérantes, le même raisonnement peut être appliqué à la « cote fixe » mentionnée dans les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 et à l'article 2, 7°, de la loi sur les jeux de hasard (à côté de la « cote conventionnelle »).

En effet, exposent-elles en substance, dans le cas des paris en direct, la cote évolue en permanence pendant l'événement et il n'est donc plus question d'une cote fixe, mais d'une cote variable, qui tient compte par exemple du score intermédiaire, de la performance des joueurs. À tout le moins, ajoutent-elles, « étant donné l'absence de paris en direct sur le marché belge avant le 10 janvier 2010, il faut considérer que le législateur ne visait pas une "cote fixe" qui évoluerait au cours de l'événement (comme c'est le cas des paris en direct) ». Les parties requérantes considèrent que ce qui précède s'applique également au « résultat d'un fait déterminé », tel que visé dans la définition de « pari à cote », au motif que « [l']exigence d'antériorité ne peut être conciliée avec une lecture de la loi selon laquelle ce résultat serait déjà partiellement connu au moment où le pari est pris ». Pour la même raison, soutiennent-elles, l'interdiction prévue à l'article 43/1, alinéa 2, de la loi, « d'organiser des paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu », ne peut être interprétée comme signifiant que des paris seraient possibles sur des événements (sportifs) ou des faits en cours et dont l'issue est déjà partiellement connue. À leur estime, la ligne de défense des parties adverse et intervenante « ignore l'objectif du législateur exprimé clairement dans les travaux préparatoires, dont il doit être tenu compte dans l'interprétation des concepts de la loi sur les jeux de hasard, comme l'a déjà jugé [le Conseil d'État] ». En conclusion, selon les parties requérantes, « à défaut de preuve de l'antériorité des paris en direct, la loi sur les jeux de hasard ne peut être interprétée comme autorisant les paris en direct » car cela « reviendrait à donner à la loi une extension inconciliable avec la volonté de son auteur ».

En lien avec la note informative de la partie adverse relative aux paris à cote sur les courses de chevaux, les parties requérantes répliquent que la partie adverse se contente d'affirmer qu'il s'agit d'une « situation particulière » qui se distinguerait des paris en direct « eu égard à la spécificité de ces paris et au fait que les parieurs sont présents dans l'enceinte du champ de course avec un risque de fraude » et en déduisent qu'autrement dit, « seuls les paris en direct dans le cadre de courses hippiques seraient interdits ». Or, selon elles, ni la partie adverse, ni la partie intervenante n'identifient quelle serait la spécificité de ces paris en direct par rapport à d'autres paris en direct alors que, dans le cas d'autres paris en direct également, les parieurs peuvent être présents dans l'enceinte de l'établissement où l'évènement se déroule ou peuvent le regarder à distance grâce aux technologies actuelles de sorte qu'un risque de fraude existe tout autant. Ces deux types de paris sont donc suffisamment comparables, et ne pouvaient pas être traités différemment par la partie adverse. Elles déclarent que, plus fondamentalement, à suivre la thèse selon laquelle les paris en direct auraient été autorisés par la loi du 10 janvier 2010, elles peinent

alors à identifier sur quelle base légale la partie adverse se serait fondée, en 2013, pour interdire uniquement certaines formes de paris en direct (dans le cadre de courses hippiques). Comme la partie adverse ne dispose en effet d'aucune compétence réglementaire, et ne saurait déroger à la loi, il faudrait donc « au contraire en déduire que la note informative de 2013 exprime, dans un cas particulier, le principe général de l'interdiction des paris en direct ».

Les parties requérantes, en réplique à l'argument de la partie adverse qui estime que le *live betting* a été autorisé par l'article 43/1, alinéa 3, inséré par la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999, et qui cite à cet effet un extrait des travaux préparatoires, affirment que cet extrait concerne un amendement qui n'a pas été adopté et, considèrent qu'à l'examen de l'ensemble des travaux préparatoires et modifications successives du projet de loi, il ne peut être conclu avec certitude que la loi du 7 mai 2019 aurait légalisé les paris en direct. Elles constatent que le projet de loi du 22 octobre 2018 ne prévoyait aucune modification de l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999 ; que l'amendement n° 11 au projet de loi avait pour objet de légaliser le *live betting*, sauf risque de fraude ; que l'amendement n°40 a remplacé l'amendement n° 11, et avait pour but, lui, d'interdire le *live betting*, sauf absence de fraude, les autres paris étant quant à eux autorisés, sauf risque de fraude ; que l'amendement n° 40 a à son tour été remplacé par l'amendement n° 44 qui a finalement été adopté et dans lequel il n'est plus expressément fait référence aux paris en direct, ni dans l'article, ni dans la justification de l'amendement ; que lors des débats en commission, un député a critiqué l'amendement n° 44 en affirmant que « [l]e pari (et notamment le *live betting*) est autorisé, y compris lors des matches de première division de football » et n'a pas été contredit par le ministre ou par les parlementaires de la majorité ; que ce député a par la suite à nouveau interpellé le ministre à propos du *live betting*, notamment en lui posant cette question : « En principe, en matière de jeux de hasard, tout ce qui n'est pas permis, est interdit. Qu'en est-il du *live betting* ? S'il est déjà autorisé, quelle est sa base légale ? » ; que le ministre n'a pas répondu à cette question. Selon les parties requérantes, il découle de cet examen des travaux préparatoires que la partie adverse a reçu le pouvoir d'interdire des paris lorsque le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou lorsqu'elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude, ce qui lui permet uniquement d'interdire les paris qui sont expressément autorisés par la loi mais qui, en raison de circonstances particulières, devraient être interdits. En revanche, cette modification de la loi ne pourrait pas signifier que la partie adverse pourrait autoriser ce qui est interdit. Les paris en direct n'ayant pas été expressément légalisés, ils demeurent interdits et la partie adverse n'a ni le pouvoir de les interdire (ils le sont par l'effet de la loi) ni celui de les autoriser (ce qu'elle fait malgré tout).

Les parties requérantes répètent que s'il est estimé que la loi du 7 mai 1999 telle que modifiée en 2019 peut être susceptible de diverses interprétations, cette incertitude devrait être résolue en tenant compte de l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection de la santé. Selon elles, l'article 23 de la Constitution est applicable à la situation du *live betting* et l'affirmation de la partie adverse selon laquelle l'article 23 de la Constitution ne concernerait pas la protection du joueur au titre du droit à la santé, au motif que l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ne concernerait que les prestations de sécurité sociale, ne peut pas être suivie car cette disposition vise aussi le droit à la protection de la santé. On ne saurait donc confondre ces droits et leur donner une portée identique, sous peine de faire perdre toute effectivité au droit à la protection de la santé. Elles ajoutent que la Charte sociale européenne du 3 mai 1996, citée par la partie adverse, distingue également l'aide sociale d'une part, et le droit à la protection de la santé d'autre part. Le droit à la protection de la santé a une portée spécifique, et invite ainsi notamment les États à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente. Selon elles, il n'est pas contesté que l'addiction au jeu est une cause possible et fréquente d'une santé déficiente, contre laquelle l'État belge doit lutter. De même, affirment-elles, la doctrine ne soutient nullement que la protection de la santé serait limitée aux prestations de sécurité sociale. Par ailleurs, le fait que la Cour constitutionnelle n'ait pas encore examiné la loi du 7 mai 1999 au regard du droit à la protection de la santé n'est pas pertinent puisque cela dépend des cas soumis à la Cour et que rien n'empêche le Conseil d'État de lui soumettre la question. Toujours en réplique à l'argumentation de la partie adverse, les parties requérantes précisent qu'elles ne soutiennent pas que la partie adverse aurait elle-même violé l'article 23 de la Constitution mais qu'elle a violé la loi sur les jeux de hasard, laquelle doit être interprétée dans un sens conforme à l'article 23 de la Constitution. Elles estiment avoir démontré que le *live betting* n'était pas autorisé en 2010, qu'il ne l'était pas davantage auparavant, et qu'il ne peut être conclu avec certitude qu'il l'ait été en 2019. Si toutefois la loi sur les jeux de hasard était interprétée comme ayant autorisé le *live betting* (que ce soit en 2010 ou en 2019), il en découlerait donc un recul significatif dans la protection des joueurs et la première question préjudicielle proposée dans la requête en annulation serait alors nécessaire. Elles contestent les justifications avancées par la partie adverse sur la base de l'objectif de canalisation poursuivi par la loi sur les jeux de hasard. Selon elles, cet objectif ne peut avoir pour effet de détricoter le régime légal des jeux de hasard, sous prétexte de le rendre suffisamment compétitif par rapport au « marché noir » des jeux de hasard ; le but doit être de canaliser les joueurs vers un régime suffisamment protecteur. Elles estiment qu'il n'est en tout état de cause pas démontré que

l'interdiction des paris en direct rendrait le jeu tellement difficile pour le joueur que celui-ci se détournerait de l'offre légale pour préférer l'offre illégale.

C. Dernier mémoire

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes rappellent que c'est à la partie adverse qu'il appartient de se prononcer sur les jeux autorisés et de déterminer les conditions d'exploitation de la licence ; qu'en l'espèce, elle a autorisé les « paris sur des événements sportifs », sans précision et sans limitation ; que l'autorisation des « paris sur des événements sportifs » au sens large, sans autre précision, doit se comprendre dans le contexte des types de paris et des conditions d'exploitation que le demandeur de licence propose, et non comme une simple référence générique aux jeux autorisés par la loi sur les jeux de hasard, sous peine de vider de sa substance l'obligation du demandeur de licence de préciser les jeux exploités, et l'obligation de la partie adverse de se prononcer sur les jeux autorisés et de déterminer les conditions d'exploitation de la licence. « Dans la mesure où les paris en direct sont systématiquement exploités par les titulaires de licence F1 et F1+ (et notamment par la partie intervenante) », poursuivent-elles, « il appartenait à la partie adverse, à l'occasion de l'octroi de la licence, de prendre les mesures nécessaires visant à exclure de l'autorisation octroyée cette forme de paris illégale ». Elles constatent que la partie adverse « n'en a toutefois rien fait dès lors que, comme le démontre l'argumentaire qu'elle développe dans la présente procédure, elle estime – à tort – que les paris en direct seraient légaux ». La partie adverse a donc « bel et bien autorisé les paris que la [partie intervenante] exploite ou envisage d'exploiter, ce qui inclut notamment des paris en direct ».

Répétant en substance des principes déjà exposés antérieurement, les parties requérantes soutiennent que les définitions de « pari » ou de « pari à cote » doivent être interprétées à la lumière de l'exigence d'antériorité des paris à la loi qui les régule et que, tout comme la notion de « pari » exclut les paris virtuels, comme cela a été jugé, la notion de « pari » exclut les paris en direct. Elles exposent que la loi ne précise pas si le « fait incertain » visé dans la définition du « pari » à l'article 2, 5°, de la loi sur les jeux de hasard doit être lié à un événement futur ou s'il peut être lié à un événement en cours ; que le législateur n'a voulu autoriser que des paris déjà présents sur le marché belge lorsqu'il a adopté la loi du 10 janvier 2010 ; que les paris en direct (liés à un événement en cours) n'étaient pas présents sur le marché belge en 2010, ce qui n'est pas contesté, les parties adverse et intervenante ne démontrant en toute hypothèse pas l'antériorité des paris en direct ; qu'à défaut de preuve de l'antériorité des paris en direct, la loi ne peut recevoir une application

extensive, contraire à la volonté de son auteur ; et qu'il y a donc lieu de considérer que le « fait incertain » visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 7 mai 1999 doit être un fait lié à un événement futur (qui n'a pas encore commencé), à savoir un fait sur lequel portaient les paris sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 et ne peut être un fait lié à un événement en cours (paris en direct) sur lequel ne portaient pas les paris présents sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010. Ce qui précède démontre qu'on ne peut considérer qu'aucune question d'interprétation de la notion de « fait incertain » ne se poserait en l'espèce et qu'un tel raisonnement contourne l'arrêt n° 245.497 du Conseil d'État et les travaux parlementaires, puisqu'à le suivre, le Conseil d'État aurait également dû conclure que la loi autorise les paris virtuels. Dans les paris virtuels, il est en effet également toujours question d'un « fait incertain » (peu importe que le fait soit virtuel). Or, le Conseil d'État « a jugé au contraire que, puisque la définition légale ne détermine pas si le fait incertain doit être réel ou virtuel, la notion doit être interprétée à la lumière des travaux préparatoires » et que les paris virtuels, qui n'existaient pas avant la loi de 2010, ne sont donc pas des paris autorisés. Pour les parties requérantes, de la même manière, « puisque la loi ne détermine [pas] si le fait incertain doit être lié à un événement futur ou lié à un événement en cours, la notion doit être interprétée à la lumière des travaux préparatoires » et, ainsi, « [l]es paris en direct, qui n'existaient pas avant la loi de 2010, ne sont pas des paris autorisés » et la notion de « pari » exclut donc les paris en direct. Selon elles, cette conclusion s'impose d'autant plus compte tenu des éléments suivants. D'une part, différentes dispositions de la loi sur les jeux de hasard confirmeraient que celle-ci ne peut pas être interprétée comme visant les paris en direct : tout d'abord, tandis que la définition du pari vise un fait incertain, « dans le cas d'un pari en direct, le caractère incertain du fait en question disparaît de plus en plus au fur et à mesure que l'évènement sportif progresse, puisque le résultat final du match acquiert un degré de certitude plus élevé vers la fin ». Pour les parties requérantes, avant le 10 janvier 2010, les paris en direct n'existaient pas sur le marché belge et, par conséquent, une telle « incertitude réduite » n'existait pas. Ensuite, la loi distingue deux formes de paris : les paris mutuels et les paris à cote. Les paris à cote comprennent les paris à cote fixe et les paris à cote conventionnelle. Les travaux préparatoires indiquent qu'«[a]ctuellement, seuls les paris mutuels et les paris à cote fixe sont présents sur le marché belge (à l'exception des paris sur les courses hippiques) ». Les parties requérantes soutiennent que dans le cas d'un pari en direct, le caractère « fixe » de la cote est altéré puisque les cotations sont adaptées par l'organisateur des jeux de hasard tout au long de la rencontre. Il ne s'agirait donc plus d'une cote « fixe » au sens qui était connu lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 (c'est-à-dire une cote fixée avant le début de l'évènement), mais d'une cote évolutive en fonction du déroulement de l'évènement. Enfin, les

parties requérantes relèvent que la loi mentionne également que le joueur mise sur le « résultat d'un fait déterminé » (article 2, 7°) tout en précisant par ailleurs qu'il est interdit « d'organiser des paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu » (article 43/1, alinéa 2). Comme pour la notion de « fait incertain », la notion de « résultat » n'inclut pas, selon elles, un résultat qui serait déjà partiellement connu (par exemple, lorsque le score est déjà de 1-0 au moment où le joueur parie sur l'issue du match) et de tels paris n'existaient pas lors de l'adoption de la loi en 2010. Ces éléments confirment que la loi du 10 janvier 2010 n'a pas légalisé les paris en direct. D'autre part, rappellent les parties requérantes, la loi doit être interprétée compte tenu de l'objectif de protection du joueur qu'elle poursuit, ainsi que de l'article 23 de la Constitution qui consacre le droit à la protection de la santé (y compris celle des joueurs). Elles répètent que les paris en direct présentent indubitablement un risque accru d'addiction impactant la santé des joueurs, comme cela a été synthétisé notamment dans une proposition de loi déposée le 24 septembre 2020 dont elles reproduisent un passage. Il en résulte qu'en cas de doute quant à l'interprétation de la loi sur les jeux de hasard, le Conseil d'État devrait l'interpréter conformément à l'article 23 de la Constitution et retenir l'interprétation la plus favorable à la protection de la santé des joueurs. La notion de « pari » ne pourrait donc pas être interprétée extensivement comme incluant des formes de paris inexistantes avant 2010 et qui augmentent drastiquement les risques d'addiction, telles que les paris virtuels et les paris en direct.

Les parties requérantes rappellent encore que c'est à la partie adverse qu'il revient de démontrer que les paris en direct existaient déjà avant 2010 en Belgique, ce qu'elle s'abstient de faire, et qu'elles ne pourraient pour leur part être tenues de produire la preuve – impossible – d'un fait négatif. Elles avancent toutefois les éléments suivants qui démontrent selon elles à suffisance que les paris en direct n'étaient pas présents sur le marché belge, et qui confirmeraient également que de tels paris ne sont pas une « simple » modalité des paris mais une forme nouvelle de jeux avec ses propres caractéristiques et ses propres dangers. Ainsi, premièrement, elles observent que, lors de l'élaboration de la loi du 10 janvier 2010, le législateur n'a à aucun moment fait référence à la présence du *live betting* sur le marché belge. Deuxièmement, ce n'est que depuis peu que, dans les rapports de la partie adverse, le *live betting* reçoit une certaine attention et on peut supposer que celle-ci n'y a prêté attention qu'au moment où il est apparu sur le marché belge. Troisièmement, les sites de paris ne faisaient pas mention de l'existence de paris en direct avant 2010. Quatrièmement, sur le plan technologique, le *live betting* n'est que récemment devenu possible et intéressant en raison des développements en matière d'internet (et de rapidité), d'algorithmes statistiques, du haut débit et du streaming.

Cinquièmement, la proposition de loi du 24 septembre 2020 qui vise à encadrer les paris en direct confirme également que les paris sportifs se limitaient auparavant à une mise hebdomadaire sur les rencontres du week-end suivant.

Les parties requérantes estiment que la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 ne contient aucune disposition expresse dans le sens d'une légalisation des paris en direct. Si, certes, le *live betting* a été discuté durant les travaux préparatoires, certains parlementaires estimant qu'il serait déjà autorisé, d'autres estimant que tel n'est pas le cas, les parties requérantes affirment avoir démontré que l'objectif du législateur était de n'autoriser que les paris déjà présents sur le marché belge, ce qui n'était pas le cas du *live betting*. Citant l'article 43/1, alinéa 3, nouveau, de la loi, elles constatent qu'il ne fait aucune référence aux paris en direct, mais uniquement aux paris exposés à la fraude. Elles observent que la justification de l'amendement n° 44 qui a inséré cet alinéa ne fait pas davantage référence aux paris en direct, mais qu'*a contrario*, l'amendement n°11 mentionnait expressément les paris en direct en vue de les légaliser mais qu'il a été retiré. Selon elles, la référence à « tous les paris possibles, quelle que soit la manière employée pour la proposer » dans la justification de l'amendement n° 44 adopté n'est pas une référence aux paris en direct car les paris en direct ne sont pas une « manière » de proposer des paris (par exemple en ligne, sur un site internet ou une application mobile, dans des agences de paris, en s'adressant au gérant ou en jouant sur une machine) mais un « type » de paris qui n'a pas été autorisé. Les parties requérantes rappellent que « la loi pose le principe de l'interdiction des jeux de hasard, sauf s'ils sont expressément autorisés via un système de licence (art. 4 de la loi ; C.C., n° 129/2017, B.1.2) ». Elles affirment que les paris à cote et mutuels présents sur le marché belge en 2010 ont été autorisés, mais non les paris en direct, qu'en 2019, aucun consensus ou vote n'a eu lieu sur les nouvelles formes de paris développées dans l'intervalle par les opérateurs de jeux et que ces nouvelles formes de paris demeurent donc illégales. Elles estiment qu'on ne saurait prétendre que toutes les formes de paris susceptibles de se développer dans les prochaines décennies auraient été autorisées *ab initio* et que ceci va à l'encontre du principe d'interdiction, sauf autorisation via un système de licence, et à l'encontre de ce que le législateur a voté en 2010, que raisonner autrement permettrait en outre que se développent des formes de paris qui n'ont pas pu être encadrées en tenant compte de leurs spécificités, à défaut d'être présentes sur le marché lors de l'adoption de la loi, et qui évoluent sans cadre dans l'attente d'une éventuelle réaction du législateur. Elles considèrent que le fait qu'une proposition de loi ayant pour objectif l'encadrement du *live betting* ait été soumise à débat démontre que les paris en direct sont une forme spécifique de paris, présentant des dangers accrus pour les joueurs, et doivent faire l'objet d'une réglementation propre. Elles

affirment que la Cour constitutionnelle a très récemment confirmé que l'article 43/1 de la loi n'a pas autorisé les paris en direct, à la suite du recours en annulation introduit par prudence par la première requérante contre l'article 43/1 de la loi sur les jeux de hasard, interprété en ce sens qu'il autoriserait les paris en direct. Elles indiquent que, dans son arrêt n° 177/2021 du 9 décembre 2021, la Cour constitutionnelle « a refusé de se pencher sur la critique (et n'a donc pas encore examiné si les paris en direct étaient autorisés ou non avant l'entrée en vigueur du nouvel alinéa de l'article 43/1) » au motif que « la disposition attaquée ne règle pas le concept des paris en direct mais habilite de manière générale la Commission des jeux de hasard à interdire les paris si le bon déroulement de l'événement ne peut être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude », de sorte que l'article 43/1 tel que modifié en 2019 n'a pas pu autoriser un recul au niveau de la protection de la santé des joueurs. Elles en concluent que « la loi du 7 mai 2019 n'a donc pas autorisé les paris en direct via une modification de l'article 43/1 de la loi, lequel ne règle pas la question des paris en direct ». Les parties requérantes ajoutent que les opérateurs de paris tentent de faire admettre comme « légalisée » une pratique qui n'a pourtant jamais été votée par le législateur, qu'il s'agit d'une politique du fait accompli qui ne peut pas être tolérée et qui ne devrait pas tromper le Conseil d'État. Elles répètent que la loi du 7 mai 2019 n'a pas plus que la loi du 10 janvier 2010 autorisé les paris en direct et que si le moindre doute existait quant à cette question, cette incertitude devrait être résolue en tenant compte de l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection de la santé.

À titre subsidiaire, les parties requérantes réitèrent les questions préjudicielles qu'elles suggèrent au Conseil d'État de poser à la Cour constitutionnelle s'il devait considérer que le *live betting* est conforme à la loi sur les jeux de hasard. Elles affirment qu'il n'y a pas de prémisse inexacte qui autoriserait le Conseil d'État à ne pas poser la première question. Elles insistent notamment sur le fait que la Cour constitutionnelle a, selon elles, jugé que la loi du 7 mai 2019 n'a pas réglé la question des paris en direct (en tout cas, pas par son article 43/1 comme le prétendent les parties adverse et intervenante), de sorte que la pertinence de cette question préjudicielle est confirmée. Concernant la deuxième question préjudicielle, elles considèrent qu'elles ont un intérêt à ce que les paris en direct ne soient pas autorisés par la partie adverse tant dans le cadre des courses hippiques que d'autres événements et soutiennent que la question suggérée porte sur la différence de traitement entre les opérateurs qui offriraient des paris en direct hippiques qui sont interdits (titulaires d'une licence F1P) et les opérateurs qui offriraient d'autres paris en direct qui eux seraient autorisés (titulaires d'une licence F1/F2/F1+). Elles

considèrent que la troisième question préjudicielle doit également être posée car le Conseil d'État a jugé que les paris virtuels étaient interdits au motif que ceux-ci n'étaient pas présents sur le marché avant la modification de la loi du 7 mai 1999 par une loi du 10 janvier 2010. S'il devait juger *a contrario* que les paris en direct ont été autorisés en 2010, il en résulterait une différence de traitement avec les paris virtuels.

VII.2. Appréciation

1. Le premier moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F1, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F1 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F1 en matière d'administration et de comptabilité, et l'erreur manifeste d'appréciation, à défaut pour les parties requérantes d'exposer de manière compréhensible en quoi l'acte attaqué violerait ces dispositions ou reflèterait une erreur manifeste d'appréciation.

2. L'acte attaqué octroie le renouvellement d'une licence de classe F1 pour l'organisation de paris sur des événements sportifs (autres que les courses hippiques), de paris sur des événements et de paris sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger, soit selon les résultats des paris mutuels, soit selon la cote conventionnelle à laquelle les parties se réfèrent.

L'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010, définit le pari comme étant un « jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs ». Le même article 2 définit, en ses 6° et 7°, le pari mutuel et le pari à cote, ce dernier étant un « pari où un joueur mise sur le résultat d'un fait déterminé, où le montant des gains est déterminé en fonction d'une cote fixe ou conventionnelle donnée et où l'organisateur est personnellement tenu au paiement du gain aux joueurs ».

L'article 4, § 1^{er}, de la même loi, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010, dispose :

« Il est interdit à quiconque d'exploiter un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard, sous quelque forme, en quelque lieu et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, sans licence préalablement octroyée par la commission des

jeux de hasard conformément à la présente loi et sous réserve des exceptions prévues par la loi. »

Dans sa version applicable en l'espèce, l'article 43/1, de la même loi, tel que modifié par la loi du 10 janvier 2010 et par la loi du 7 mai 2019, dispose :

« Il est interdit d'organiser des paris concernant un événement ou une activité contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou concernant une activité où la majorité des participants sont mineurs.
Il est interdit d'organiser des paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu.
La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés.
En ce qui concerne le pari pris dans le monde réel, le joueur choisit le titulaire de la licence concerné auquel il s'adresse s'il a des questions ou des remarques sur son exploitation. »

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 se limite à interdire l'exploitation de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard. Cette disposition ne prévoit pas qu'à défaut, pour le législateur, d'autoriser certaines modalités de jeux de hasard, en ce compris certains types de paris, ceux-ci seraient interdits. Si une telle interdiction de principe s'appliquait en ce qui concerne les paris, comme le soutiennent les parties requérantes, l'article 43/1, de la même loi, dont elles ne dénoncent pas la violation dans le premier moyen, serait dépourvu de portée juridique, puisque cette disposition a pour objet d'interdire, ou de permettre à la commission des jeux de hasard d'interdire certains paris, notamment selon leur objet ou le contexte de leur déroulement, même s'ils sont organisés sous le bénéfice d'une licence.

Par conséquent, pour autant que l'organisateur de paris bénéficie, comme en l'espèce, d'une licence F1 pour organiser des paris, il peut en principe organiser ceux-ci comme il l'entend, y compris sous la forme de « paris en direct », sous la réserve que ceux-ci doivent répondre à la définition du pari donnée à l'article 2 de la loi du 7 mai 1999 et sans préjudice des restrictions prévues à l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999, dont notamment, depuis la modification de cet article par la loi du 7 mai 2019, la possibilité que la commission des jeux de hasard interdise cette « possibilité spécifique » de pari si elle l'estime « exposée à la fraude ».

Les parties requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles laissent entendre que les « paris en direct » dont elles dénoncent l'organisation ne seraient

pas des paris au sens de l'article 2 de la loi du 7 mai 1999 mais s'apparenteraient à des « paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu », interdits par le même article ainsi que par l'article 43/1, alinéa 2, de la même loi, ou encore qu'un « pari en direct » ne serait pas un pari à cote fixe au sens qui était connu lors de l'adoption de la loi de 2010, c'est-à-dire selon elles une cote fixée avant le début de l'événement. Un « pari en direct » tel que ceux que la partie intervenante est légalement autorisée à organiser grâce à l'acte attaqué est un pari relatif à un événement, une activité ou des faits réels et qui porte, au moment où il est organisé et engagé, sur un fait incertain, non encore survenu, ce même si l'événement ou l'activité à l'occasion desquels il pourrait se produire a commencé. Aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 n'interdit par principe d'organiser des paris à cote fixe (ou conventionnelle pour les courses hippiques) au fur et à mesure du déroulement d'un événement ou d'une activité, pour autant que les différents faits incertains sur lesquels ils portent ne soient pas encore survenus au moment où les paris sont organisés et engagés.

Que la possibilité d'organiser de tels « paris en direct » dépende du type d'événement ou d'activité et forcément de sa longueur, ou que la commission des jeux de hasard ait, dans une note informative du 6 février 2013, interdit la prise de paris à cote sur les courses hippiques par des bookmakers après le départ de la course, est sans incidence sur le fait qu'ils ne sont pas par principe interdits par la loi du 7 mai 1999, ceci depuis – et dès – sa modification par la loi du 10 janvier 2010.

De même, qu'une incertitude ait pu régner quant à la légalité de ce type de paris lorsqu'ils se sont multipliés à la faveur du développement des technologies ne change rien au constat qu'ils n'ont pas été interdits lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010. Cette incertitude est en tout état de cause levée depuis l'adoption de la loi du 7 mai 2019 qui a modifié notamment l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999 pour y inscrire la possibilité pour la commission des jeux de hasard d'interdire des paris « si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude », les discussions parlementaires ayant donné lieu à cette modification démontrant sans le moindre doute que, parmi toutes les manières employées pour proposer des paris, les « paris en direct » ont été spécialement envisagés comme étant concernés par cette potentielle interdiction. Il en résulte que, tant qu'ils ne sont pas interdits par la partie adverse sur la base de l'article 43/1, ainsi modifié, dont les parties requérantes ne dénoncent pas la violation, et pour autant qu'ils respectent les autres restrictions résultant expressément de la loi du 7 mai 1999, les « paris en direct » sont encore autorisés en principe, comme ils le sont depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10

janvier 2010 indépendamment de l'usage qui a pu être fait en pratique de cette autorisation. Par conséquent, en octroyant la licence attaquée à la partie intervenante, la partie adverse n'a méconnu aucune des dispositions ou principes visés au moyen et il n'appartient pas au Conseil d'État, sous couvert de l'interprétation conforme à l'article 23 de la Constitution sollicitée par les parties requérantes, d'ajouter dans la loi une interdiction qui n'y figure pas.

3. Les parties requérantes demandent que trois questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle dans l'hypothèse où le Conseil d'État considérerait que les paris en direct sont autorisés par la loi du 7 mai 1999.

La première question préjudicielle sollicitée vise notamment les articles 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 et porte également sur « l'engagement » de paris en direct, dispositions et activité non liées au présent litige, relatif à une licence F1. Elle ne doit être examinée qu'en tant qu'elle porte sur l'article 43/3, de la loi du 7 mai 1999. Or, cette disposition ne règle pas le concept des paris en direct, puisqu'elle prévoit uniquement, en son paragraphe 1^{er}, que les organisateurs des paris doivent disposer d'une licence de classe F1, et qu'elle règle, en son paragraphe 2, le nombre maximum d'organiseurs de paris. Telle que les parties requérantes la formulent, cette question préjudicielle est inutile à la solution du litige et ne doit donc pas être posée. Plus fondamentalement, elle repose sur le postulat que la loi du 7 mai 2019, après l'entrée en vigueur de laquelle l'acte attaqué a été adopté, aurait opéré un recul dans la protection de la santé des joueurs en « légalisant » les « paris en direct », alors que, comme cela vient d'être constaté, les « paris en direct » n'étaient pas interdits avant la réforme précitée. Il n'y a donc pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle à propos d'un recul qui n'est pas avéré et qui ne trouve en tout état de cause pas sa source dans les dispositions légales visées par les parties requérantes.

La deuxième question préjudicielle suggérée par les parties requérantes, outre qu'elle porte également sur les articles 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999, inapplicables au présent litige, et sur son article 43/3 qui ne règle pas le concept des « paris en direct », repose sur une interprétation de la loi du 7 mai 1999 qui n'est pas exacte. L'interdiction évoquée par les parties requérantes concernant la prise de paris à cote sur les courses de chevaux par des établissements mobiles de classe IV après le départ de la course résulte d'une note de la partie adverse adoptée en 2013 mais n'affecte en effet en rien le fait que la loi du 7 mai 1999 n'interdit pas par principe l'organisation de « paris en direct », que ceux-ci soient relatifs à des courses hippiques ou à d'autres événements, activités ou faits.

Enfin, la troisième question préjudicielle, outre qu'elle doit se voir opposer les mêmes objections quant aux dispositions légales qu'elle vise, repose sur une analyse erronée de la portée de la jurisprudence du Conseil d'État relative aux « paris virtuels ». En effet, dans l'arrêt n°245.497 du 19 septembre 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.497) invoqué par les parties requérantes, le Conseil d'État devait se prononcer sur une « note » de la commission des jeux de hasard intitulée « Paris sur des événements virtuels (1^{er} juillet 2015) » et donc sur la possibilité que des paris portent sur des « événements » reposant sur des faits incertains virtuels et non réels. Il a tenu compte dans ce contexte du fait que le législateur a préconisé, dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à ce qui allait notamment devenir l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard de n'« autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris » et de son constat qu'actuellement « [d]es paris peuvent être organisés sur des événements sportifs, sur des courses hippiques et des événements autres que sportifs qui ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs » (*Doc. Parl.*, Ch. Rep., Doc 52 1992/001, page 33). La question de l'antériorité par rapport à la loi du 10 janvier 2010 concerne donc le type d'événements – et par conséquent les faits incertains – sur lesquels peuvent porter des paris, mais non, comme en l'espèce, la manière de proposer des paris sur ces mêmes événements. Reposant sur un raisonnement erroné et une interprétation inexacte de la loi, cette question préjudicielle n'est, pas plus que la deuxième, utile à la solution du litige.

Le premier moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles soulevées par les parties requérantes.

VIII. Second moyen

VIII.1. Thèse des deux premières parties requérantes

A. Requête

Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation 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, notamment ses articles 4, 43/5, 43/6 et 43/8, 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, notamment ses articles 1 et 10, 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 et du principe de motivation formelle, de l'erreur manifeste d'appréciation et du devoir de minutie.

Elles font grief à l'acte attaqué d'octroyer une licence à une société mentionnée dans les « Paradise Papers », sans « examiner davantage la problématique » et sans motivation, alors que, selon elles, « la transparence de l'exploitation, la conduite des administrateurs et gérants et l'acquittement des dettes fiscales sont des conditions d'octroi de la licence qui doivent être vérifiées par la Commission des jeux de hasard et faire l'objet d'un examen et d'une motivation adéquate ».

Dans leurs développements, elles font valoir que, lors de sa réunion du 23 octobre 2019, la partie adverse a relevé, à propos de l'octroi de la licence A+ à la partie intervenante que « le groupe Betway était mentionné dans le scandale des Paradise Papers » mais qu'elle a néanmoins décidé d'octroyer la licence « sans examiner davantage la problématique », considérant qu'un éventuel problème de transparence pourra faire l'objet d'un examen approfondi dans le contexte de demandes de renouvellement futures. Elles estiment que la transparence des activités exercées, la bonne conduite des administrateurs et gérants et l'acquittement des dettes fiscales sont des éléments dont la partie adverse doit tenir compte lorsqu'elle octroie une licence. Elles indiquent que la loi sur les jeux de hasard prévoit que le demandeur de licence doit « fournir à la commission tous les renseignements qui lui permettent de contrôler la transparence de l'exploitation, l'identité des actionnaires ainsi que les modifications ultérieures en la matière » et renvoient à l'article 43/6, 3., de la loi du 7 mai 1999, pour ce qui concerne la licence F1. Elles ajoutent que la même loi prévoit que « le demandeur, les administrateurs et les gérants doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction » et renvoient à l'article 43/5, 2., de la même loi. Elles citent encore 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, qui prévoit que « [l]e 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 » et que « [l]e demandeur doit 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 ». À leur estime, « [l]e fait que le groupe Betway (et donc le bénéficiaire de l'acte attaqué) était impliqué dans le scandale des Paradise Papers a

de potentielles implications et jette des doutes sur la transparence de l'exploitation, l'honnêteté des jeux créés, la régularité de la situation fiscale du demandeur de licence et la question de savoir si la conduite de la personne morale demanderesse de la licence, de ses administrateurs et de ses gérants répond aux exigences de la fonction ». Il s'agit donc, selon elles, « d'un élément pertinent que la partie adverse était à tout le moins tenue de prendre en compte dans sa décision ». « Or », poursuivent-elles, « la Commission semble avoir ignoré cet élément, alors que, lors de l'octroi des licences A+ et F1+ en 2019, elle en avait expressément reporté l'examen au prochain renouvellement des licences A(+) et F1(+) ». Ce faisant, la partie adverse a, selon elles, violé les dispositions précitées et manqué à son devoir de minutie, lequel lui impose de prendre ses décisions en pleine connaissance de cause et en ayant apprécié tous les éléments utiles dans le cadre de la décision à prendre. Les parties requérantes font également grief à l'acte attaqué de n'être pas motivé sur ce point et de ne pas permettre de comprendre en quoi le demandeur satisfaisait aux conditions d'octroi de licence, alors que plusieurs éléments mettent en évidence des risques en termes de transparence, d'honnêteté des jeux, de bonne conduite des gérants et de respect des obligations fiscales, de l'avis de la partie adverse elle-même exprimé en octobre 2019. Les parties requérantes ajoutent qu'il ne ressort pas des documents à leur disposition que la partie intervenante aurait donné à la partie adverse des garanties suffisantes quant à l'honnêteté des jeux, la transparence de l'exploitation, la conduite adéquate des gérants et le respect des obligations fiscales. Elles concluent qu'en octroyant une licence à une société impliquée dans un scandale mettant en cause le respect par cette société de conditions qualitatives que tout titulaire de licence doit remplir, sans examiner davantage la problématique et sans aucune motivation sur ce point, la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen.

B. Mémoire en réplique

Dans leur mémoire en réplique, elles exposent que la partie adverse ne peut pas être suivie lorsqu'elle affirme que la mention de « Betway » dans le scandale des Paradise Papers ne concernerait pas la partie intervenante. Elles observent que c'est la partie adverse elle-même qui, lors de sa réunion du 23 octobre 2019, a soulevé la problématique des Paradise Papers et a épinglé le risque concernant le défaut de transparence et que cette constatation a été faite à propos précisément du renouvellement de la licence A+ de la partie intervenante. Selon elles, la partie adverse considérerait donc, *in tempore non suspecto*, que l'implication de « Betway » dans un scandale lié au blanchiment d'argent était pertinente pour

l'octroi d'une licence à la partie intervenante. Elle ne saurait valablement défendre désormais l'inverse.

Les parties requérantes estiment que la référence à « Betway » dans le rapport de la réunion de la partie adverse du 23 octobre 2019 doit être entendue comme une référence au site de jeux et paris exploité sous la marque « Betway », site qui est en réalité exploité, principalement, par la partie intervenante, sous la marque détenue par la société maltaise Betway. Selon elles, cette implication du site de jeux et paris (et pas seulement de la société maltaise Betway) est confirmée non seulement implicitement par le fait que la partie adverse elle-même le mentionne à l'occasion de l'octroi de la licence, mais également à la lecture des articles de presse sur le sujet, lesquels parlent de soupçons et d'enquêtes concernant le « site de paris en ligne » Betway. Elles considèrent que l'implication de « Betway » dans le scandale des Paradise Papers a des conséquences et jette un doute sur la situation de la partie intervenante. Elles répètent que le rapport de la réunion de la partie adverse du 23 octobre 2019 précise expressément que celle-ci a décidé de reporter l'examen approfondi de la problématique du défaut de transparence, au prochain renouvellement (en 2020) des licences de la société, que la partie adverse est évidemment tenue de procéder à un examen complet de tous les éléments utiles du dossier dès qu'elle est chargée de statuer sur une demande d'octroi de licence (même si cette licence devait être limitée dans le temps) et qu'elle ne démontre du reste pas qu'elle aurait pris une nouvelle décision en 2020 « examinant la problématique avec le soin nécessaire ». Elles estiment qu'en bref, le rapport de la réunion de la partie adverse elle-même établit que le site de la demanderesse de licence était concerné par un scandale mettant en cause le respect par cette société de certaines conditions d'octroi de la licence, notamment en termes de transparence de l'exploitation, que la partie adverse estimait qu'un problème de transparence pourrait exister, qui nécessiterait un examen approfondi et qu'elle n'a néanmoins pas procédé à cet examen approfondi, estimant (à tort) que cet examen pourrait être mené ultérieurement. Elles estiment que cette pratique de la partie adverse viole les dispositions visées au moyen.

C. Dernier mémoire

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes renvoient à leurs précédents écrits de procédure, considérant qu'il y a été établi que le site exploité par la partie intervenante était concerné par un scandale mettant en cause le respect de certaines conditions d'octroi de la licence, notamment en termes de transparence de l'exploitation, que la partie adverse elle-même estimait, *in tempore non suspecto*,

qu'un problème de transparence pourrait exister et que ce problème nécessiterait un examen approfondi, ce à quoi elle n'a jamais procédé.

VIII.2. Appréciation

1. Le second moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 43/8, de la loi du 7 mai 1999 et 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, notamment ses articles 1 et 10, les règles précitées étant relatives aux licences supplémentaires alors que l'acte attaqué est une licence F1, autorisant l'organisation de paris dans le monde réel.

En tant qu'il dénonce la violation de l'article 43/5 de la loi du 7 mai 1999, le troisième moyen ne doit être examiné qu'en tant qu'il concerne le point 2 de cet article, soit la règle suivant laquelle, pour pouvoir obtenir une licence de classe F1, « le demandeur, les administrateurs et les gérants doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ». En tant qu'il vise l'article 43/6, de la même loi, le moyen ne doit être examiné qu'en tant qu'il est relatif au point 3 de cet article, qui prévoit que, pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe F1, le demandeur doit « fournir à la commission tous les renseignements qui lui permettent de contrôler la transparence de l'exploitation, l'identité des actionnaires ainsi que les modifications ultérieures en la matière ». En effet, il s'agit des seuls termes de la loi du 7 mai 1999 applicables aux licences F1 que les parties requérantes citent expressément et dont elles exposent de manière compréhensible qu'elles auraient été violées par l'acte attaqué.

2. L'article 43/5 de la loi du 7 mai 1999, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010, instaure, en son point 2, une condition de moralité dans le chef des administrateurs et gérants d'une personne morale sollicitant une licence F1. Ceux-ci doivent être d'une « conduite répondant aux exigences de la fonction ». Comme l'atteste le formulaire de demande de licence versé au dossier administratif et établi conformément au modèle annexé à l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F1, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F1 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F1 en matière d'administration et de comptabilité, le respect de cette condition de moralité est contrôlé par la voie d'une vérification du casier judiciaire. Cette condition concerne toutes les licences et, dès les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 1999, il a été expliqué qu'elle était la même que celle exigée pour les agents de l'État par l'article 16, 2°, de l'arrêté royal

du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 26 septembre 1994, portant le statut des agents de l'État, parmi les diverses conditions générales d'admissibilité requises pour être nommé agent de l'État (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1997-1998, 1-419/4, p. 35).

En l'espèce, les parties requérantes n'indiquent pas, et *a fortiori* ne démontrent pas, en quoi la partie adverse aurait dû investiguer davantage que ce que la procédure administrative usuelle de vérification du casier judiciaire implique, dès lors que le procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2019 dont elles se prévalent n'indique pas que l'un ou l'autre des administrateurs ou gérants de la partie intervenante aurait été mentionné dans les Paradise Papers, confirme au demeurant que des renseignements ont été sollicités auprès de la Cellule de Traitement des Informations financières (CTIF) et du Parquet, que ces autorités ont indiqué qu'elles avaient décidé de ne pas mener d'enquête supplémentaire dans ce dossier, et que l'examen approfondi évoqué par la partie adverse lors de cette réunion était subordonné à la survenance d'un problème de transparence dont rien n'indique qu'il se serait concrétisé entre le moment où cette réunion a eu lieu et le moment où il a été statué sur le renouvellement de la licence F1, décision qui fait l'objet du présent recours.

De même, les parties requérantes, lorsqu'elles reprochent à la partie adverse de n'avoir pas exercé, depuis le précédent renouvellement de licence et en vue de l'octroi de l'acte attaqué, le contrôle prévu à l'article 43/6, 3., de la loi du 7 mai 1999 et d'avoir méconnu son devoir de minutie, se contentent en réalité de dénoncer le fait que la partie adverse n'aurait pas « examiné la problématique avec le soin nécessaire » sans établir sur quelle base un « examen approfondi » aurait dû être mené alors que la CTIF et le Parquet y avaient renoncé, et encore moins que s'il avait eu lieu, cet examen aurait dû conduire au refus de renouveler la licence attaquée.

Le second moyen n'est pas fondé.

IX. Confidentialité

La partie adverse demande qu'en application de l'article 87, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, la partie confidentielle (pièce 2*bis*) du dossier administratif qu'elle dépose ne soit pas communiquée aux parties requérantes.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes déclarent que « dans la mesure où ce document est pertinent dans le cadre de l'appréciation du moyen unique, de la description des jeux offerts et de la vérification du caractère

complet du dossier déposé, les parties requérantes demandent la levée des parties non réellement confidentielles de ce document ». Elles ne reviennent plus sur cette demande dans leur dernier mémoire.

Dès lors que, ainsi que l'atteste l'examen des moyens, la divulgation de cette pièce n'était pas utile à la solution du litige, et que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de la partie adverse.

X. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Compte tenu du rejet du recours en annulation, les parties requérantes doivent être considérées comme les parties succombantes dans ce litige et la partie adverse comme celle ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il y a donc lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure, au montant sollicité.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Casinos Austria International Belgium est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence d'un tiers chacune.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Yves Houyet