CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.243 du 25 juin 2024

A. 233.017/XI-23.460

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

contre :

la COMMISSION DES JEUX DE HASARD,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme STARGAMES,
ayant élu domicile chez
M^e Margaux KERKHOFS, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 février 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 28 octobre 2020 d'octroyer à la S.A. Stargames une licence F1 126426 en vue d'exploiter l'organisation de paris dans le monde réel ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 10 mai 2021, la société anonyme Stargames demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 31 mai 2021 a accueilli provisoirement cette 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 requérantes et la partie intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 avril 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 27 mai 2024.

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

M^es^ Lola Malluquin et François Tulkens, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Lawi Orfila, *loco* M^e^ Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Pierre Slegers, *loco* M^e^ Margaux Kerkhofs, 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. Faits utiles

La première partie requérante est une société anonyme active dans le domaine des jeux de hasard. Dans sa requête, elle déclare qu'elle exploite un établissement de classe II et qu'elle dispose à cette fin d'une licence accordée par la

partie adverse sous la référence B3892. Elle déclare détenir également une licence 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 étant 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.

Le 28 octobre 2020, la partie adverse octroie à la partie intervenante le renouvellement de la licence de classe F1 qu'elle exploite sous la référence FA 126426 et qui porte sur l'exploitation de paris sur des événements sportifs autres que les courses hippiques et l'organisation de paris sur des événements.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

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

V. Recevabilité

V.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 [du moyen unique], est néfaste au regard de l'objectif de protection du joueur poursuivi par la loi ». C'est à ce titre qu'elle 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 expose que les deux licences dont la première partie requérante se prévaut dans sa requête en annulation, renouvelées le 19 février 2020, font l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État sous le numéro 230.856/XI-23.002. Elle indique que « [d]ans l'hypothèse où ces licences seraient annulées par [le Conseil d'État], la première [partie] requérante ne serait plus autorisée à exploiter des jeux de hasard et ne disposerait dès lors plus d'un intérêt au recours ».

Elle estime que le Conseil d'État doit avoir égard aux événements qui interviennent en cours d'instance et qui sont de nature à influer sur la persistance de l'intérêt au recours. Elle rappelle que l'annulation d'un acte administratif intervient avec effet rétroactif et en déduit qu'en cas d'annulation des licences octroyées à la première partie requérante le 19 février 2020, celle-ci ne sera jamais censée avoir été

titulaire desdites licences et donc dans une situation de concurrence justifiant son intérêt à agir. Elle n'aura alors aucun avantage direct et personnel, si minime soit-il, à quereller l'octroi à d'autres opérateurs de licences en matière de jeux de hasard. La partie adverse juge inique et discriminatoire la situation dans laquelle c'est en fonction de l'ordre dans lequel les recours sont examinés par l'auditorat que l'intérêt de la première partie requérante serait ou non avéré, selon que le Conseil d'État aurait été saisi postérieurement ou antérieurement du recours contre les licences accordées à cette première partie requérante. Elle expose que l'article 84, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne concerne que l'ordre de l'examen des affaires devant la section de législation, et non celui des affaires pendantes devant la section du contentieux administratif, à propos duquel les lois coordonnées et le règlement général de procédure ne stipulent rien. Aussi, elle estime que l'argument de la temporalité de l'introduction des recours ne peut justifier la situation qu'elle vient de décrire. Elle conclut qu'il s'impose de surseoir à statuer dans l'attente du sort du recours en annulation dirigé contre les licences accordées à la première partie requérante.

S'agissant de la deuxième partie requérante, la partie adverse fait valoir qu'elle est titulaire d'une licence de classe C pour l'exploitation d'un débit de boissons de classe III situé à Wolvertem et que « l'article 25 de la loi du 7 mai 1999 ne prévoit pas de licence de classe C supplémentaire pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, a *contrario* des classes A, B et F ». Selon elle, l'acte attaqué n'a donc pas vocation à concerner directement la deuxième partie requérante avec pour conséquence que son intérêt doit être apprécié par le biais de la concurrence déloyale. Or, poursuit-elle, l'activité principale d'un établissement de classe III « est la vente de boissons et accessoirement l'exploitation de maximum deux jeux de hasard contrairement aux établissements des autres classes, pour qui les jeux de hasard constituent l'attrait principal pour les consommateurs ». Cette différence a, selon la partie adverse, pour effet d'attirer une clientèle différente des sociétés détentrices de licences A, B ou F1. En outre, soutient la partie adverse, comme la deuxième partie requérante ne peut être active dans le domaine virtuel, elle n'entre, de ce fait, pas en concurrence avec les détenteurs de licences complémentaires et par ailleurs, « suivre le raisonnement des parties requérantes reviendrait à admettre qu'une offre plus attractive sur un site internet proposant plusieurs types de jeux de hasard soumis à des licences distinctes éloignera les joueurs de son établissement dont la vocation première n'est pas d'offrir des jeux de hasard mais de débiter des boissons ». La partie adverse conclut qu'un tel intérêt est hypothétique et que la deuxième partie requérante est donc « en défaut d'établir concrètement qu'elle est ou pourrait être concurrencée par

l’exploitation de jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l’information », ce qui aurait déjà été confirmé par le Conseil d’État notamment dans un arrêt n° 247.041 du 12 février 2020.

S’agissant de la troisième partie requérante, la partie adverse estime qu’elle « ne démontre en rien qu’[elle] joue effectivement aux jeux offerts par la SA TIERCE LADBROKES sur le site www.footfoot.be, par exemple par l’indication d’un compte joueur dont [elle] serait titulaire ». Elle ajoute qu’il ressort des termes mêmes de la requête que l'intérêt dont cette partie requérante allègue l’existence est éventuel dès lors qu’elle « joue ou est susceptible de jouer occasionnellement ». Son recours serait un « recours populaire, étant la protection des joueurs par le respect de la règle de droit par le bénéficiaire de l’acte attaqué, ce qui ne suffit pas à caractériser son intérêt au point de le rendre certain, toute personne ayant intérêt à ce que la règle de droit soit suivie ».

C. Mémoire en intervention

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante expose que tout requérant doit justifier d’un intérêt qui doit être direct, personnel, actuel, certain et légitime et rappelle notamment ce que le Conseil d’État a jugé à ce sujet dans un arrêt n° 240.873 du 1er mars 2018. Elle en déduit que la question de la recevabilité d’un recours en annulation, dans un cas comme celui d’espèce, doit donc être analysée au cas par cas. Or, elle constate que les parties requérantes ont introduit « plus d’une quinzaine de recours en annulation de décisions rendues par la [partie adverse] ». A son estime, « [c]ontrairement à ce que pourrait laisser croire un recours individuel, la multiplication des procédures avec une même argumentation et dirigée contre l’ensemble des licences accordées, démontre que l’attitude des [parties] requérantes s’apparente à une action populaire, exclue par le législateur ». Selon elle, « l’intérêt au recours des [parties] requérantes, en attaquant toutes les décisions rendues par la Commission des jeux de hasard, n’est ni direct ni personnel ». Celles-ci « ne justifient pas d’un rapport suffisamment individualisé pour leur(s) recours et visent, simplement, à supprimer la concurrence existante du marché ». En ce que « leur(s) recours s’apparente(nt) à une action populaire, le(s) recours des requérantes doi(ven)t être déclaré(s) irrecevable(s) pour défaut d’intérêt ».

Concernant l’intérêt à agir de la troisième partie requérante, la partie intervenante observe que celle-ci est décrite dans la requête comme administrateur délégué de la première partie requérante mais que, de manière « tout à fait étonnante », concernant son intérêt à agir, la requête en annulation précise qu’il s’agit

d’une « personne qui joue ou est susceptible de jouer occasionnellement à des jeux de hasard ». Pour la partie intervenante, la troisième partie requérante n’est dès lors pas un simple joueur et il est manifeste qu’elle agit afin de préserver les intérêts de sa société. Son action s’apparente dès lors également à une action populaire.

Pour le surplus, la partie intervenante se réfère aux développements du mémoire en réponse s’agissant de l’intérêt au recours des parties requérantes.

D. Mémoire en réplique

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes estiment que l’exception soulevée par la partie adverse en lien avec l’annulation éventuelle des licences de la première partie requérante est une « pure spéculation », qu’elle est « sans lien avec le grief porté […] dans le cadre du présent recours », qu’elle « ne s’est nullement réalisée à ce jour [et qu’elle] ne saurait donc influencer ni l’issue ni le déroulement du présent recours ». Elles précisent que la disparition de cet intérêt est hypothétique. Selon elles, à supposer même, par impossible, que le Conseil d’État estime fondé le recours contre les licences de la première partie requérante et qu’aucune mesure de maintien des effets ne soit décidée, encore faudrait-il qu’aucune réfection, le cas échéant rétroactive, de ces licences ne soit possible. Même dans ce cas, l’intérêt de la première partie requérante ne disparaîtrait pas automatiquement, par exemple en cas de demande de nouvelles licences et 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. Les parties requérantes s’opposent à la demande de surséance à statuer formulée par la partie adverse. Selon elles, une telle décision emporterait un risque de blocage qui ne pourrait pas être résolu puisque la première partie requérante pourrait, dans le recours en question introduit par un autre exploitant de jeux de hasard contre ses licences B et B+, formuler une même demande de sursis à statuer au motif que les licences de cet autre exploitant font aussi l’objet d’un recours au Conseil d’Etat, de sorte que l’ensemble des affaires ne serait jamais examiné.

En réplique au mémoire en intervention, les parties requérantes font valoir que « les décisions de la partie adverse qui autorisent l’exploitation des paris en direct, lesquels sont illégaux, favorisent illégalement les concurrents [des deux premières parties requérantes], actifs dans un marché relativement limité ». Selon elles, « [l]e fait que ces décisions (et donc les recours contre ces décisions) soient nombreuses n’impacte pas [leur] intérêt à agir » et « [l]a situation n’est pas fondamentalement différente d’un recours contre un acte réglementaire qui

autoriserait une pratique illégale pour tous les acteurs du secteur ». En l'espèce, concluent-elles, « la partie adverse autorise une pratique illégale (c'est-à-dire l'exploitation de paris en direct) pour de nombreux acteurs non pas via un acte réglementaire, mais via de nombreux actes individuels qui doivent donc chacun être attaqués ».

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 l'argument selon lequel l'activité relative aux jeux de la deuxième partie requérante ne serait qu'accessoire et ne serait donc pas concurrente à celle d'un titulaire de licence F1+, a déjà été expressément rejeté par le Conseil d'État, lequel a également constaté que les établissements qui exploitent une licence en ligne disposent d'un avantage supplémentaire sur les établissements de classe III, avec lesquels ils sont déjà en concurrence, et a déclaré ne pas apercevoir pourquoi la situation d'un établissement de jeux de hasard de classe III ne pourrait être comparée à celle d'un établissement d'une autre catégorie de jeux de hasard ou de prise de paris lorsqu'est en cause, comme en l'espèce, une question de promotion des jeux ou paris ou de maintien de leur attrait auprès des clients potentiels ou déjà acquis. Les parties requérantes estiment que les enseignements de cet arrêt n° 246.999 doivent être transposés en l'espèce, le fait que cet arrêt concernait un recours dirigé contre un acte réglementaire et non contre un acte individuel ne suffisant 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. Les parties requérantes répliquent également que l'arrêt n° 247.041 du 12 février 2020 invoqué par la partie adverse, 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 conciliable avec l'arrêt n° 246.999, précité. 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 [deux premières parties] 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 […] ». La troisième partie requérante, expliquent-elles, « en tant qu'individu et joueur, se voit désormais confronté[e] à la possibilité de jouer à des paris en direct, ce qui multiplie le nombre de paris qui peut être pris et augmente significativement les risques d'addiction ». 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 cette nouvelle forme d'exploitation des paris autorisée (à tort) par la partie adverse ». 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 précisent que la partie adverse a décidé, en sa séance du 12 janvier 2022, de retirer les licences de la première partie requérante et de les remplacer par de nouvelles licences B et B+.

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 ». Elles estiment qu'il est erroné d'affirmer que le détenteur d'une licence F1 peut très bien décider de ne pas permettre son exploitation au travers d'établissements physiques et ne développer qu'une activité digitale via une licence F1+ pour laquelle la licence F1 est un préalable obligé. Elles expliquent, dans leur dernier mémoire et à l'audience, que l'exploitation effective des licences octroyées est en effet une condition obligatoire au maintien de la licence, l'objectif étant d'éviter, vu le nombre limité de licences qui peuvent être octroyées dans chaque classe, qu'un titulaire conserve une licence qu'il n'exploiterait pas effectivement, réduisant ainsi le nombre d'opérateurs mettant en œuvre leur licence et, partant, la concurrence entre opérateurs. Selon les parties requérantes, 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 évènements 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. Les parties requérantes 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 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 Goldenpalace) 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 ; 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 intervenante se réfère à son mémoire en intervention et au rapport de l’auditeur rapporteur.

V.2. Appréciation

1. Selon l’article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, le recours en annulation visé à l’article 14, § 1er, 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:2018:1707JUD00547506)).

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 met en doute l’intérêt à agir de la première partie requérante au motif qu’un recours en annulation est pendant contre les licences dont celle-ci est bénéficiaire et explique 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, et il serait contraire à la présomption de légalité qui s'attache à ces actes administratifs de tenir compte de leur caractère annulable pour surseoir par principe à statuer dans toutes les procédures en annulation qu'elle aurait introduites sur la base de ces licences, en ce compris la présente affaire.

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. Moyen unique

VI.1. Thèse des deux premières parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen unique 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 1er 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 1er, 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 elles interdite par la loi du 7 mai 1999, précitée.

Elles développent ce moyen unique 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, § 1er, et 25 de la loi du 7 mai 1999, de l'article 1er 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 1er, 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*, qui 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 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 » 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 ». Ainsi, les paris virtuels auraient alors été autorisés en 2010, ce qui n'est pas ce qu'a jugé le Conseil d'État. 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 cet objectif ainsi que de l'absence de preuve de l'existence 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 » doivent être interprétées à la lumière de l'exigence d'antériorité des paris à la loi qui les régule. 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" visé dans la définition de ‘‘pari’’ à l'article 2, 5°, de la loi sur les jeux de hasard doit être lié à un évènement futur ou s'il peut être lié à un évènement en cours » ; « [l]e législateur n'a voulu autoriser que des paris déjà présents sur le marché belge lorsqu'il a adopté la loi du 10 janvier 2010 » ; [l]es paris en direct (liés à un événement en cours) n'étaient pas présents sur le marché belge en 2010 » et, « [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 ». Il y a donc lieu de considérer, selon elles, que le « fait incertain » visé à l'article 2, alinéa 1er, 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. Selon les parties requérantes, cette conclusion s'impose d'autant plus compte tenu des éléments suivants.

D’une part, selon elles, différentes dispositions de la loi sur les jeux de hasard confirment que celle-ci ne peut pas être interprétée comme incluant les paris en direct. Ainsi, tout d’abord, la définition de « pari » vise-t-elle un « fait incertain » alors que, selon les parties requérantes, « 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 ». 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, et les paris à cote comprennent les paris à cote fixe et les paris à cote conventionnelle. Les parties requérantes relèvent que 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) ». Or, estiment-elles, « 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’événement, mais d’une cote évolutive en fonction du déroulement de l’événement. Les parties requérantes constatent encore que la loi mentionne 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 un résultat qui serait déjà partiellement connu. De tels paris n’existaient pas lors de l’adoption de la loi en 2010. Les parties requérantes exposent que la loi du 10 janvier 2010 a autorisé les librairies à engager des paris sur les sports au motif, selon les travaux préparatoires, que les paris sportifs présentaient moins de risques que d’autres types de paris, et affirment que ce choix a été fait dans un contexte dans lequel les paris en direct n’étaient pas encore présents sur le marché belge puisque les paris sportifs « simples » pouvaient alors être considérés comme moins risqués. Les paris en direct, en revanche, présentent un risque important d’addiction. Par conséquent, si le législateur avait voulu autoriser les paris en direct en 2010, il n’aurait pas estimé que les paris sportifs présentent moins de risques et peuvent donc faire l’objet d’un régime plus souple. Enfin, les parties requérantes constatent que le Règlement des paris joint à la demande de licence de la partie intervenante et produit par la partie adverse confirme que les paris en direct sont une forme de paris distincte des paris classiques, qui proposent une cote changeante s’adaptant en permanence au déroulement de la rencontre (donc pas une cote fixe) et organisés sur des événements

déjà commencés. Selon elles, de tels paris n'entrent pas dans la notion de « paris » telle que comprise par le législateur.

D'autre part, poursuivent 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 de la santé des joueurs). En cas de doute quant à l'interprétation d'une norme, il convient de privilégier l'interprétation qui permet de réaliser l'objectif constitutionnel, à savoir la meilleure protection de la santé, et non l'inverse. Selon les parties requérantes, les paris en direct « présentent indubitablement un risque accru d'addiction impactant la santé des joueurs » ce que plusieurs auteurs attesteraient. Elles ajoutent que le rapport au Roi de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 indique de même que « [l]es paris sportifs peuvent eux aussi présenter un profil de risque accru, par exemple dans le cas de paris en direct » et ces risques « ont encore récemment été synthétisés dans une proposition de loi déposée le 24 septembre 2020 ». Elles estiment que la notion de « pari » pourrait donc d'autant moins être interprétée extensivement comme incluant les paris en direct, « alors que cette forme de paris n'existait pas avant 2010 et augmente drastiquement les risques d'addiction pour les joueurs ».

Les parties requérantes soutiennent 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 être tenues de « produire la preuve – impossible – d'un fait négatif ». Elles rappellent encore à cet égard l'arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019 et avancent néanmoins les éléments « qui démontrent à suffisance que les paris en direct n'étaient pas présents sur le marché belge (et qui confirment 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, « [l]ors de l'élaboration de la loi du 10 janvier 2010, le législateur n'a à aucun moment fait référence à la présence de *live betting* sur le marché belge ». La problématique des paris en général ayant été longuement commentée durant l'élaboration de cette loi, il aurait selon elles été logique, si ce phénomène était déjà présent sur le marché belge, que le *live betting* fasse l'objet d'une réglementation propre compte tenu de ses particularités et de sa dangerosité accrue ou qu'à tout le moins, il soit ne fût-ce que mentionné lors des débats. Deuxièmement, elles expliquent que « [c]e n'est que depuis récemment que, dans les rapports annuels récents de la [partie adverse], le *live betting* reçoit une certaine attention (c'est-à-dire les rapports de 2015 à 2017) ». 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 qu'alors que les paris sportifs se limitaient auparavant à une mise hebdomadaire sur les rencontres du week-end suivant, il est désormais possible de jouer en continu. Pour les parties requérantes, il ne fait donc aucun doute que le pari en direct est un phénomène récent, qui s'est développé de l'initiative des opérateurs de paris toujours en recherche d'innovations plus lucratives, en marge du cadre légal qui avait été élaboré pour les paris traditionnels présents auparavant sur le marché.

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, la partie adverse n'identifie pas 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. Les parties requérantes 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 »; que ce député a par la suite à nouveau interpellé le ministre à propos du *live betting*, notamment en lui posant cette question : « [e]n 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, et, à l'estime des parties requérantes, pour cause dès lors qu'il n'y a pas de base légale au *live betting*. Celui-ci se serait imposé, par la force des choses et le poids des opérateurs de paris, sans jamais être expressément voté par le Parlement. Selon les parties requérantes, l'article 43/1, alinéa 3, nouveau, permet donc uniquement à la partie adverse d'interdire les paris qui sont 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-elle, 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.

En réplique à l'argumentation de la partie intervenante, les parties requérantes déclarent que l'interdiction par la loi des paris en direct « ne constitue pas une restriction injustifiée à la liberté de commerce et d'industrie et la libre prestation de services, compte tenu de l'objectif de protection des joueurs poursuivi de manière cohérente par l'Etat belge ». Elles font valoir que, selon la Cour de justice de l'Union européenne, les Etats membres ont une grande liberté dans la détermination de leurs politiques nationales des jeux de hasard, pour autant que les mesures adoptées soient nécessaires à la réalisation d'un objectif poursuivi de

manière cohérente. Selon elles, la doctrine confirme que la jurisprudence de la Cour est très favorable aux États membres et leur laisse une grande liberté pour développer une politique nationale en matière de jeux et paris ». Elles estiment qu'en l'espèce, l'État belge a développé une politique nationale qui vise un juste équilibre entre l'objectif de protection du consommateur contre la dépendance au jeu et la canalisation de l'offre illégale au moyen d'une offre légale suffisamment attrayante. En se référant à ces objectifs dans les travaux préparatoires de la loi sur les jeux de hasard et ses diverses modifications, l'État belge a, selon les parties requérantes, établi le caractère justifié et proportionné des mesures adoptées pour la protection du joueur. « Ainsi », relèvent-elles, « tous les jeux de casino ou automatiques ne sont pas autorisés dans les casinos (classe I) ou les salles de jeux automatiques (classe II) : seuls les jeux figurant sur une liste limitative de jeux autorisés par le Roi sont autorisés ». De même, selon elles, « le législateur a pu légalement décider de n'autoriser que certains types de paris, à savoir ceux qui étaient présents sur le marché belge au moment où les paris ont été autorisés pour la première fois (en 2010) et qui présentent moins de risques d'addiction que les formes plus récentes de paris, qui se sont développées illégalement ». Elles concluent que « la restriction à la liberté de commerce et d'industrie et à la libre prestation de services que constituerait, selon la partie intervenante, l'interdiction de proposer des paris en direct serait donc justifiée par l'objectif de protection des joueurs poursuivi par la loi sur les jeux de hasard, compte tenu des risques accrus d'addiction que présentent de tels paris pour les joueurs ».

C. Dernier mémoire

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes répètent en substance l'ensemble des arguments qu'elles avaient déjà invoqués dans leur mémoire en réplique.

Elles signalent en outre 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.

VI.2. Appréciation

1. Le moyen unique est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des articles 1er 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), et de paris sur des événements.

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, § 1er, 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 moyen unique, 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 considèrerait 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 1er, 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'organisateurs 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 invoqué par les parties requérantes (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.497), le Conseil d'État devait se prononcer sur une « note » de la commission des jeux de hasard intitulée « Paris sur des événements virtuels (1er 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 moyen unique 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.

VII. Confidentialité des pièces

La partie adverse sollicite la confidentialité de la pièce 2*bis* du dossier administratif.

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 du moyen unique, 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.

VIII. 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.

La partie intervenante sollicite « la condamnation des parties requérantes au paiement des dépens, en ce compris l'indemnité de procédure de base de 700 € et les droits de mise au rôle liquidés dans [son] chef […] à la somme de 150 € ».

Cette demande est contraire à l'article 30/1, § 2, alinéa 4, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vertu duquel les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier d'une indemnité de procédure. Elle doit dès lors être rejetée.

La partie intervenante, qui a fait le choix d'intervenir, supporte ses propres dépens. Il y a donc lieu de rejeter également sa demande relative aux droits de mise au rôle.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Stargames 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 XIe chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Denis Delvax,	conseiller d’État,
Joëlle Sautois,	conseiller d’État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Simon Pochet	Yves Houyet