

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.939 du 7 octobre 2024

A. 233.023/XI-23.462

En cause : 1. **la société anonyme ROCOLUC,**
 2. **la société anonyme FREMOLUC,**
 3. Frédéric **VAN DEN BERGHE,**
 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.

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 11 décembre 2020 d'octroyer à la S.A. Tierce Ladbroke[s] une licence F1+116584 en vue d'exploiter des paris en ligne ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 11 juillet 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 23 septembre 2024.

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

M^e François Tulkens, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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

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 automatiques) 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.

2. Par une décision du 11 décembre 2020, qui constitue l'acte attaqué, la partie adverse octroie une licence complémentaire F1+116584 à la société anonyme

Tiercé Ladbroke's, à la suite de sa demande tendant à exploiter le site www.footfoot.be, en tant que licence complémentaire de la licence F1 116584, valable pour une durée de 9 ans, et renouvelée le 22 janvier 2020.

IV. Recevabilité

IV.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 de pratiques qui ne sont pas autorisées par la loi sur les jeux de hasard, à savoir le pari en direct (*live betting*) et l'engagement de paris en ligne, exposent que les paris en ligne et en direct sont particulièrement populaires, de sorte que leur exploitation confère à la société bénéficiaire de l'acte attaqué 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 ces activités illégales 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 des activités illégales 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 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 influencer 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, § 1^{er}, 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 [société bénéficiaire de l'acte attaqué] 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 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'État, de sorte que l'ensemble des affaires ne serait jamais examiné.

S'agissant de la deuxième partie requérante, les parties requérantes 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 et l'engagement de paris en ligne). 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 [du bénéficiaire de l'acte attaqué] » 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 plusieurs activités illégales qui nuisent à la protection du joueur et donc des individus, à savoir les paris en direct [...] et l'engagement de paris en ligne ». La troisième partie requérante, expliquent-elles, « en tant qu'individu et joueur, se voit désormais confronté[e] à des sites internet permettant d'engager des paris en ligne (alors que l'engagement de paris n'est autorisé que dans le monde physique et qu'il fallait donc auparavant se déplacer afin de prendre un pari) et même des paris en direct (qui augmentent significativement le risque 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.

D. Derniers mémoires

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes déclarent partager la conclusion de Monsieur l'Auditeur général adjoint. Elles considèrent ainsi comme lui que l'existence d'un recours pendant contre les licences de la première requérante ne justifie pas qu'il soit sursis à statuer dans la présente affaire et qu'il est d'ailleurs étonnant que la partie adverse, autorité administrative dont les actes sont présumés conformes à la loi, allègue un risque d'annulation d'un de ses actes pour retarder l'examen de la légalité d'un autre.

S'agissant de l'intérêt de la deuxième partie requérante, elles estiment que le Conseil d'État devrait s'écarter de la jurisprudence fixée dans l'arrêt du 12 février 2020 et suivre la jurisprudence précédemment établie dans l'arrêt n° 246.999 du 6 février 2020. Elles insistent sur les éléments suivants : en premier lieu, le fait que l'arrêt n° 246.999 du 6 février 2020 concerne un arrêté royal, alors que le présent recours concerne un acte individuel, ne justifierait pas que le Conseil d'État aboutisse à des conclusions différentes quant à l'intérêt à agir des titulaires de licences de classe III. Elles déclarent ne pas apercevoir en quoi les établissements de classe III et les titulaires de licences supplémentaires seraient concurrents lorsqu'est en cause un acte réglementaire, mais ne le seraient pas (ou plus) lorsqu'est en cause un acte individuel et affirment que ceci est d'autant plus vrai compte tenu du caractère restreint du marché et du fait que la pratique constante et bien établie de la partie adverse est de délivrer des licences en situation de cumul pour l'exploitation de ces sites, de sorte que l'acte individuel attaqué, qui autorise des pratiques illégales rendant plus attractifs les jeux de son bénéficiaire, à savoir les paris en direct, les paris virtuels et l'engagement de paris en ligne, a un impact sur le marché qui est

similaire à celui d'un arrêté royal qui autorise une méthode de promotion illégale en ligne via des bonus illégaux. Les parties requérantes citent un extrait de l'arrêt du 6 février 2020, qui rappelle selon elles qu'il suffit que l'acte attaqué cause grief à la requérante pour être recevable à agir. Elles affirment qu'en l'espèce, l'acte attaqué permet à son bénéficiaire d'offrir des avantages que la réglementation ne permet pas à la deuxième partie requérante de proposer à ses clients : offrir des paris en direct et des paris virtuels et exploiter l'engagement de paris en ligne, ce qui détourne encore davantage les clients de l'établissement de la deuxième partie requérante vers les jeux en ligne. Sa situation juridique serait ainsi défavorablement affectée par l'acte attaqué, qui donne un avantage illégal à l'un de ses concurrents. En second lieu, les parties requérantes estiment qu'ont été apportés des éléments qui démontrent l'effet du développement des jeux en ligne sur son activité et observent que, selon Monsieur l'Auditeur général adjoint, ces éléments ne seraient pas pertinents parce que « la concurrence des jeux de hasard en ligne ne constitue qu'un facteur parmi d'autres, dans les difficultés rencontrées par les établissements de classe III ». Elles estiment qu'il est donc admis que les jeux en ligne font concurrence aux établissements de classe III. Dès lors, en autorisant des pratiques illégales de jeux en ligne et donc une plus grande attractivité (illégale) de ces jeux, l'acte attaqué causerait grief à la deuxième partie requérante, qui a un intérêt au recours.

S'agissant de l'intérêt de la troisième partie requérante, les parties requérantes le réaffirment en soutenant que l'acte attaqué autorise plusieurs activités illégales qui nuisent à la protection du joueur et donc des individus en rendant les jeux du bénéficiaire de l'acte attaqué plus attractifs ; qu'en tant qu'individu et joueur, la troisième partie requérante se voit désormais confrontée à ces nouveaux types de jeux et pratiques, qui augmentent dans son chef le risque de jeux et le risque d'addiction à de tels jeux ; 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 des formes d'exploitation des jeux de hasard autorisées à tort par la partie adverse. Le recours serait donc également recevable dans le chef de la troisième partie requérante.

IV.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.C., 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.

Par ailleurs, si la première partie requérante et la société bénéficiaire de l'acte attaqué 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 en ligne et sont susceptibles de se partager une même clientèle dans le cadre de leurs activités virtuelles. Il s'agit dès lors de sociétés concurrentes.

Dans la requête en annulation, complétée par le mémoire en réplique, il est soutenu que l'acte attaqué autorise l'exploitation de pratiques qui ne sont pas autorisées par la loi sur les jeux de hasard, à savoir le pari en direct, l'engagement de paris en ligne et l'engagement de paris virtuels en ligne, que les paris en ligne et en

direct sont particulièrement populaires, de sorte que leur exploitation confère au bénéficiaire de la licence octroyée un avantage compétitif indu par rapport aux titulaires de licence qui ne les exploitent pas et qui n'exploitent pas de jeux illégaux. Elles en concluent qu'elles sont désavantagées par la concurrence déloyale engendrée par les activités 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 de la première partie requérante et si celle-ci dispose de l'intérêt requis, est liée à l'examen du fondement du recours, relatif à la légalité des paris en direct, de l'engagement de paris en ligne et de l'engagement de paris virtuels en ligne qu'aurait autorisés l'acte attaqué.

3. L'intérêt de la deuxième partie requérante doit être apprécié en tenant compte du fait que l'acte attaqué est relatif à l'exploitation de jeux de hasard en ligne.

Or, la deuxième partie requérante ne se prévaut que d'une licence C lui permettant l'exploitation de jeux de hasard dans un débit de boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place. Ces établissements peuvent ainsi comprendre au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée. L'article 25 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 ne prévoit pas de licence C+. La seconde partie requérante ne peut ainsi pas proposer à sa clientèle des jeux de hasard en ligne. Cette impossibilité découle donc de la loi et non de l'acte attaqué qui n'est qu'un acte ayant une portée individuelle. La deuxième partie requérante se prévaut d'un arrêt n° 246.999 du 6 février 2020. Toutefois, dans ce cas d'espèce, il s'agissait d'un acte réglementaire qui a vocation à régir le secteur des jeux de hasard et qui fixe des règles de publicité qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur la concurrence entre les différents exploitants de jeux de hasard. Or, en la présente cause, la licence attaquée se limite à autoriser son bénéficiaire à exploiter des paris en ligne et n'est pas à l'origine du problème de concurrence dont se plaint la deuxième partie requérante. Suivre son raisonnement reviendrait à admettre qu'une offre illégale de paris en ligne éloignera nécessairement les joueurs fréquentant son établissement dont la vocation principale

est de vendre des boissons. Cet éloignement des joueurs de son établissement est cependant hypothétique et la deuxième partie requérante ne démontre pas, par ailleurs, une diminution de son chiffre d'affaires. Les éléments invoqués comme un article de presse ou les chiffres mentionnés dans une proposition de loi sont généraux mais n'établissent pas l'existence d'une diminution du chiffre d'affaires réelle et personnelle dans le chef de la deuxième partie requérante.

Au vu de ces différents éléments, l'intérêt à agir de la deuxième partie requérante n'est pas suffisant. Le recours est ainsi irrecevable dans son chef.

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 des formes d'exploitation des jeux de hasard autorisées (à tort) par la partie adverse », 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.

Il est partant question de « la partie requérante » dans la suite de cet arrêt.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Mémoire en réplique

La partie requérante soulève un troisième moyen dans son mémoire en réplique, à la suite de la consultation du dossier administratif. Ce moyen est pris 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 et la protection des joueurs, notamment ses articles 2, 1^o et 5^o, 4, 6, 7, 21, 25, 34, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4 et 43/8, de l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, notamment ses articles 2 et 10, de l'arrêté royal du 26 avril 2004 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, notamment ses articles 1/1 et 4, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, notamment ses articles 1 et 2, de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif à la forme de la licence supplémentaire et aux modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence supplémentaire en matière de jeux de hasard, notamment son article 1^{er}, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents, admissibles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 et du principe de motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante fait grief à l'acte attaqué de consister en l'octroi d'une licence F1+116584 autorisant son bénéficiaire à exploiter l'engagement de paris « virtuels » en ligne, alors que, selon elle, de tels paris sont des jeux automatiques dont la loi sur les jeux de hasard n'autorise l'exploitation qu'au moyen d'une licence B, B+ ou F2.

Dans les développements de ce moyen nouveau, elle expose qu'il porte sur la problématique des paris sur des événements virtuels, à savoir des jeux de hasard consistant pour le joueur à parier sur le résultat d'un événement (souvent un événement sportif) virtuel, et qui constituent une forme récente et hybride de jeux de hasard. Elle explique que c'est à la consultation du dossier administratif déposé par la partie adverse qu'elle a constaté que la partie adverse a autorisé, implicitement mais certainement, l'exploitation de paris virtuels par le biais de la licence attaquée ; que toute demande de licence supplémentaire doit être accompagnée, entre autres, du règlement des jeux qui seront proposés par le demandeur de licence ; que le règlement annexé en l'espèce à la demande de licence mentionne à plusieurs reprises l'exploitation de paris virtuels, notamment en pages 15, 24 et 25 ; que la partie adverse a autorisé, sans davantage de précision, les « paris sur des événements », paris que le demandeur de licence a décrits comme des « paris sportifs, virtuels et autres ». La partie requérante en déduit que la partie adverse a donc autorisé, implicitement mais certainement, l'exploitation de paris virtuels au moyen de la

licence octroyée, alors que, selon elle, les paris virtuels ne sont pas des « paris » au sens de la loi, dont l'exploitation pourrait être autorisée par le biais d'une licence F1 ou F1+. De son point de vue, les paris virtuels sont des jeux automatiques qui sont autorisés dans les établissements physiques de classe IV exploités au moyen d'une licence F2 (et non en ligne), à certaines conditions, par exception au principe selon lequel de tels établissements sont destinés exclusivement à l'engagement de paris.

La partie requérante rappelle que, selon l'article 21 de la loi du 7 mai 1999, la partie adverse « se prononce, par décision motivée, sur les demandes d'octroi des licences prévues dans la présente loi » et que pour ce faire, elle vérifie « si toutes les conditions fixées par la présente loi concernant le demandeur et la licence sont remplies », que l'article 25 de la même loi prévoit que la licence de classe F1+ permet, « aux conditions qu'elle détermine », l'exploitation de l'organisation des paris. Elle en déduit que la partie adverse est donc compétente pour déterminer les conditions de la licence et, se référant à l'arrêté royal du 21 juin 2011, notamment son article 1^{er} et ses annexes, elle relève que la partie adverse est par ailleurs tenue de contrôler les jeux que le demandeur souhaite exploiter et de se prononcer sur les jeux autorisés. Elle soutient que la partie adverse était donc tenue de statuer sur les jeux autorisés, sur la base d'un examen minutieux des indications du dossier de demande de licence et qu'à défaut, elle a violé les dispositions visées au moyen ainsi que son obligation de motivation formelle. Elle affirme que la partie adverse « est de surcroît consciente de l'exploitation (illégale) de paris virtuels par les titulaires de licences F1 / F1+, contre laquelle elle ne prend cependant aucune mesure » et qu'elle a donc autorisé, à tout le moins implicitement mais certainement, les paris virtuels.

A l'estime de la partie requérante, la loi n'autorise pas l'engagement de paris sur des événements virtuels au moyen d'une licence F1+. Selon elle, les paris virtuels sont des « jeux automatiques », autorisés uniquement en classe II (licence B et B+) et dans les établissements de classe IV (licence F2). Elle expose qu'en vertu de l'article 34 de la loi, les établissements de jeux de hasard de classe II (salles de jeux automatiques) sont des établissements dans lesquels sont exploités « exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi » ; que l'arrêté royal du 26 avril 2004 établit la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II et qu'il s'agit, par exemple, des jeux de black-jack, de poker, ou de roulette ; que sont également autorisés, par l'article 1/1 du même arrêté, les « jeux de courses » à savoir, selon elle, les jeux consistant à prévoir les résultats d'une course virtuelle. Dans ce cas, poursuit-elle, « il doit s'agir d'un pari à la cote (art. 4 § 2), c'est-à-dire d'un pari 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 (art. 2, 7°, de la loi) – par opposition au pari mutuel (art. 2, 6°) ». Elle précise encore que « [c]onformément à l'article 43/8 de la loi, la licence supplémentaire B+ "ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel", c'est-à-dire les jeux énumérés ci-dessus ». La partie requérante expose également qu'en vertu de l'article 43/4, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999, « les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux "exclusivement destinés à engager des paris" » et que « [l]'engagement de paris requiert une licence de classe F2 » ; que « [l]e § 2 de la même disposition confirme qu'un "établissement de jeux de hasard fixe a pour destination exclusive l'engagement de paris" », sous réserve de trois exceptions qu'elle énumère : la vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets, la vente de boissons non alcoolisées, l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Elle ajoute que, suivant cette disposition, le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités, ce qu'il a fait en adoptant l'arrêté royal du 22 décembre 2010 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV. Elle évoque son article 1^{er}, qui vise explicitement le cas des paris virtuels, c'est-à-dire générés par ordinateur, par opposition à des courses ou des matches qui ont lieu dans la réalité physique. Elle cite également la teneur de l'article 2 du même arrêté et conclut qu'il ressort des dispositions qui précèdent que les paris portant sur des événements réels, qui sont des paris au sens de l'article 2, 5°, de la loi du 7 mai 1999, ne peuvent être organisés que dans des établissements de classe IV au moyen d'une licence F1 ou en ligne au moyen d'une licence F1+ ; que les paris portant sur des événements virtuels sont des jeux automatiques, c'est-à-dire des jeux dont le résultat est déterminé par un générateur de chiffres aléatoires, à savoir la machine, qui ne peuvent donc en principe pas être engagés par des exploitants de paris. « Par exception », poursuit-elle, « les titulaires d'une licence F2 peuvent exploiter des paris virtuels (i.e. des jeux automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris) conformément à l'art. 43/4, § 2 de la loi ». En revanche, estime-t-elle, « [l]es dispositions précitées n'autorisent pas les titulaires d'une licence F1 (ou F1+) à organiser des paris virtuels. Seuls les titulaires d'une licence F2 peuvent proposer des (jeux automatiques prenant la forme de) paris virtuels dans les établissements de classe IV ».

La partie requérante estime devoir rappeler, pour autant que de besoin, qu'« un pari virtuel n'est de surcroît pas un "pari" au sens de l'article 2, 5° de la loi sur les jeux de hasard », et affirme que le Conseil d'État a déjà tranché cette question

dans son arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019, dont elle reproduit un extrait. Elle explique que législateur a traité les paris sur des événements virtuels de manière distincte, en tant que jeux automatiques, dont l'exploitation n'est autorisée que dans certaines conditions et qu'il ne fait donc aucun doute que les paris sur des événements virtuels n'étaient pas considérés, en 2010, comme une forme de « pari » présente sur le marché belge que tous les titulaires de licences F1 / F1+ / F2 pourraient librement offrir, mais bien comme une forme de jeu automatique dont l'exploitation a été autorisée par exception et moyennant conditions uniquement dans les établissements de classe IV exploités au moyen d'une licence F2. A son estime, « [q]ualifier les paris virtuels de “paris” reviendrait, en un mot, à contourner les limitations voulues par le législateur pour cette forme particulière de jeux de hasard ».

Puisque, selon elle, les titulaires de licences F1 ne peuvent pas organiser de paris sur des événements virtuels, la partie requérante estime que les titulaires de licences F1+ ne peuvent pas davantage exploiter des paris virtuels, dès lors que « [l]es licences supplémentaires (A+, B+ et F1+) ne permettent l'exploitation que de jeux de même nature que ceux (légalement) offerts dans le monde réel par le titulaire de la licence principale liée (A, B et F1) (art. 43/8 de la loi) ». Elle répète que « [l]es paris virtuels ne sont pas des jeux qui peuvent être légalement offerts par les titulaires de licence F1 – il s'agit de jeux hybrides, qui ont reçu un statut spécifique dans la loi sur les jeux de hasard et ne sont autorisés que dans certaines conditions » et ajoute que « [l]e législateur n'a par ailleurs pas prévu que des paris virtuels puissent être exploités en ligne au moyen d'une licence F1+, comme il l'a fait pour les titulaires de licence F2 ». La partie requérante souligne que le Conseil d'État a décidé dans un arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021 que le Roi ne pouvait pas autoriser l'exploitation de jeux de hasard automatiques sur des événements sportifs virtuels alors que toutes les conditions pour l'exploitation de tels jeux n'avaient pas encore été fixées, et en conclut que « [m]ême à supposer qu'ils pourraient être autorisés en ligne (*quod non*), des paris virtuels (sur des événements sportifs) ne pourraient donc pas être autorisés par la partie adverse tant que les conditions pour l'exploitation de tels jeux ne sont pas fixées ». L'acte attaqué, qui autorise l'exploitation de paris virtuels en ligne, viole donc selon elle les dispositions visées au moyen et notamment la loi sur les jeux de hasard.

À supposer qu'il existe le moindre doute quant à l'interdiction de l'organisation et de l'engagement de paris virtuels, la partie requérante estime que 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. Elle expose

que « [l]es droits fondamentaux consacrés par l'article 23 produisent un effet d'orientation, qui oblige à interpréter les normes infraconstitutionnelles en s'inspirant de la norme constitutionnelle », qu' « [e]n matière environnementale, ce principe se traduit par exemple par la règle d'interprétation "*in dubio pro natura*" » et qu' « [i]l en va de même de la protection de la santé : en cas de doute quant à l'interprétation d'une norme, il convient de privilégier l'interprétation qui permet de réaliser la meilleure protection de la santé, non l'inverse ». Rappelant que l'objectif de la loi du 7 mai 1999 est de canaliser l'offre en vue de la protection des joueurs, la partie requérante poursuit en affirmant que « [l]es paris virtuels, tout comme les paris en direct, sont une nouvelle forme de jeux de hasard qui présentent un risque accru d'addiction par rapport aux paris ordinaires », qu'ils « créent des occasions plus fréquentes, quasi-infinies, de parier sur des événements » puisque « des événements qui durent en principe un certain temps peuvent être "virtuellement" accélérés : un match de football pourra durer cinq minutes, avec un résultat rapide pour le joueur, ce qui l'incitera à placer un nouveau pari sur le (faux) match suivant, et ainsi de suite ». Elle cite un extrait d'un article paru dans le magazine Forbes à l'appui de son affirmation et conclut qu' « au regard des risques ainsi identifiés, 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 » et donc comme n'autorisant pas l'exploitation de paris virtuels. Elle résume sa thèse en répétant que « [l]a loi sur les jeux de hasard n'autorise pas les titulaires de licences F1+ à organiser des paris sur des événements virtuels : ces jeux hybrides font l'objet d'un régime spécifique, qui prévoit que l'exploitation de tels paris n'est permise que dans les établissements de classe II (s'agissant des jeux de course) ou dans les établissements de classe IV (moyennant certaines conditions, de manière limitée à deux machines proposant de tels jeux), lesquels sont exploités au moyen d'une licence F2 ». Selon elle, « [l]a partie adverse ne pouvait dès lors pas octroyer une licence permettant l'exploitation de ces jeux » et le troisième moyen est fondé.

A titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait juger que les paris virtuels peuvent être exploités (sans limite) par les titulaires de licences F1 et F1+, la première partie requérante estime que « cela signifierait que la loi sur les jeux de hasard a opéré un recul significatif dans la protection des joueurs suite à sa modification en 2010 ». Elle invite donc le Conseil d'État à poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« 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 virtuels, 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, sauf sous la forme de jeux automatiques autorisés limitativement (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 virtuels reviendrait à réduire sensiblement le niveau de protection accordé aux joueurs, sans que cette réduction repose sur un quelconque motif d'intérêt général ? »

B. Dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, la partie requérante expose qu'il convient de replacer les arrêts n° 245.497 du 19 septembre 2019 et n° 250.535 du 7 mai 2021 dans leur contexte. Selon elle, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 245.497, « la question qui se posait était celle de savoir si les paris virtuels pouvaient être considérés comme des paris » ; que « les paris sont des jeux qui, conformément à la loi sur les jeux de hasard, peuvent être exploités au moyen des licences F1 et F1+ (organisation des paris) et au moyen de la licence F2 (engagement des paris) » ; que le Conseil d'État « a clairement conclu que les “paris virtuels” n'étaient pas des “paris” au sens de l'article 2, 5° de la loi sur les jeux de hasard : la notion de “fait incertain” doit être interprétée (à la lumière de la volonté du législateur) comme visant un fait réel et non un fait virtuel ». Elle poursuit en expliquant que, « [d]ans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 250.535, la question qui se posait était celle de savoir si les “paris virtuels” pouvaient être considérés comme des jeux de hasard automatiques dont le Roi pourrait donc autoriser l'exploitation dans les établissements de classe IV sur la base de l'article 43/4, § 2, al. 3 de la loi du 7 mai 1999 (pour rappel : cet article autorise, par exception, l'exploitation de deux jeux de hasard automatiques par les titulaires de licence F2 au sein d'établissements de classe IV) » ; que « [l]es requérantes argumentaient que les “paris virtuels” n'étaient certes pas des paris [...], mais n'étaient pas davantage des jeux de hasard automatiques ; ces jeux devaient être considérés, selon les requérantes, comme une forme de jeux hybride qui n'était donc pas autorisée par la loi et ne pouvait pas être autorisée par le Roi » ; que ce raisonnement n'a pas été suivi par le Conseil d'État, qui « a conclu que les “paris virtuels” sont une forme de jeux automatiques dont l'exploitation peut être autorisée dans les établissements de classe IV conformément à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 [...] ». Citant un extrait de cet arrêt, la partie requérante en déduit que celui-ci « confirme que les “paris virtuels” ne sont pas une nouvelle forme de “pari”, puisqu'il ne s'agit pas de “paris” mais de “jeux de hasard automatiques” » ; que le Conseil d'État aurait alors conclu « que le Roi pouvait adopter 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”, adopté sur le fondement de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 et autorisant

l'exploitation de "jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels" au moyen d'une licence F2, dans les établissements physiques de classe IV ».

Selon la partie requérante, s'il n'existe « effectivement pas de prohibition légale absolue des "paris sur des événements virtuels" », ces jeux « sont autorisés dans les établissements de classe IV exploités au moyen d'une licence F2, dans certaines conditions strictes, conformément à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi et à l'arrêté royal du 22 décembre 2010 [...] et dans les établissements de classe II exploités au moyen d'une licence B, sous la forme de jeux de course, conformément à l'article 34 de la loi et à l'arrêté royal du 26 avril 2004 [...] ». Elle ajoute que « ces jeux ne sont autorisés (et strictement encadrés) qu'en tant que jeux automatiques » et qu'ils « ne peuvent pas être considérés comme des paris » car ils « n'ont pas été envisagés comme tels par le législateur ». « Si cela avait été le cas », poursuit-elle, « il aurait été inutile de prévoir qu'ils peuvent être exploités, par exception, au sein des établissements de classe IV (qui sont destinés à l'engagement de paris) » et l'arrêt n° 245.497 « ne saurait être lu autrement ». A son estime, « [d]ès lors que ces jeux ne sont pas des paris, ils ne peuvent pas être exploités par les titulaires de licences F1 et F1+, qui ne sont autorisés qu'à exploiter l'organisation de paris au sens de la loi (cf. art. 25 de la loi) et qui ne bénéficient pas de l'exception réservée aux titulaires de licence F2 » et « [c]onclure autrement reviendrait à contourner le cadre légal et l'équilibre recherché par le législateur, qui fait une distinction entre les paris (qui portent sur un événement réel et sont organisés par les titulaires de licences F1 et F1+) et les jeux automatiques (qui portent sur un événement virtuel, dont le résultat est généré par une intelligence artificielle, et qui doivent par conséquent être produits et mis à disposition par des titulaires de licence E conformément à l'art. 48 de la loi sur les jeux de hasard) ». Or, selon la partie requérante, « [v]u les risques indéniables et élevés que présentent les "paris virtuels", l'on ne saurait admettre une interprétation extensive de la loi sur les jeux de hasard [...] ».

La partie requérante expose encore que « [l]e fait que le ministre ait déclaré, au cours des discussions parlementaires précédant l'adoption de la loi du 7 mai 2019, que les paris virtuels n'étaient pas interdits, n'est pas pertinent : le ministre n'est pas compétent pour interpréter la loi, qui est restée inchangée sur ce point ». Elle ajoute qu'il est « au demeurant » exact que « les "paris virtuels" ne sont pas interdits dans l'absolu : [...] il est possible de "parier" sur le résultat d'un événement virtuel dans les limites posées par le cadre légal (c'est-à-dire en tant que jeux automatiques) ». Selon elle, « [l]a justification de l'amendement n° 44 (qui ne cite, ni directement ni indirectement, les paris virtuels) ne change rien à ce qui précède : il est indiqué que la Commission des jeux de hasard peut interdire "tous les

paris possibles, quelle que soit la manière employée pour les proposer” ». « Or », poursuit-elle, « les “paris virtuels” ne sont pas des “paris” au sens de l’article 2, 5° de la loi du 7 mai 1999, comme l’a expressément déjà jugé [le Conseil d’État] dans son arrêt n° 245.497 ». A son estime, cet extrait des travaux préparatoires, qui concerne les « paris » au sens de la loi, est donc sans pertinence pour les jeux qui ne peuvent pas être considérés comme des paris au sens de la loi. Elle affirme que le moyen qu’elle soulève « tire les conclusions des précédents arrêts [du Conseil d’État] et en particulier de l’arrêt n° 245.497 : dès lors que les paris virtuels ne sont pas des “paris” au sens de la loi (mais des jeux automatiques), ils ne peuvent pas être exploités par les titulaires de licence F1+ » et « [e]n autorisant [son bénéficiaire] à exploiter des paris virtuels via l’acte attaqué, la partie adverse viole la loi sur les jeux de hasard et les dispositions visées au moyen ». C’est à titre « tout à fait subsidiaire » qu’elle estime qu’il conviendrait de poser la question préjudicielle qu’elle a suggérée.

V.2. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse reprend la justification donnée à l’amendement n° 44 au projet de loi qui allait devenir la loi du 7 mai 2019 et qui présente la justification suivante : « [le] nouvel alinéa 3 permet à la Commission des jeux de hasard de mettre un terme à certains événements soupçonnés d’être “exposés à la fraude”. Dans ce cas, le titulaire de licence concerné doit en être informé. Il s’agit de tous les paris possibles, quelle que soit la manière employée pour les proposer ». Elle rappelle que le texte du futur alinéa 3 de l’article 43/1 était le suivant : « [la] commission peut interdire les paris si le bon déroulement de l’événement ne peut pas être garanti et si elle a remarqué que des possibilités de paris étaient exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés doivent en être immédiatement informés ». Elle déclare rejoindre la position de l’auditeur rapporteur et estime par conséquent que, sauf à donner une autre portée aux termes « tous les paris possibles, quelle que soit la manière employée pour les proposer », la modification apportée par la loi du 7 mai 2019 permet de considérer que les paris sur des événements virtuels sont possibles depuis lors.

Selon la partie adverse, c’est à tort que la partie requérante soutient, dans son dernier mémoire, que les paris sur des événements virtuels ne sont autorisés qu’en tant que jeux automatiques et qu’ils ne peuvent pas être considérés comme des paris. Elle observe, sur ce point, qu’à la lecture de l’arrêt du Conseil d’État n° 245.497 du 19 septembre 2019, l’analyse qui y a été effectuée « s’est uniquement inscrite dans le cadre de la loi du 10 janvier 2010 ». « Or », poursuit-elle, « si l’on

tient compte de l'évolution législative et de la loi du 7 mai 1999 cet arrêt n° 245.497, du 19 septembre 2019 confirme bien [que] les paris virtuels sont bien des paris [...] ». Elle ajoute qu' « [a]insi, comme le considère [l']arrêt n° 250.535, du 7 mai 2021 “[s]i l'intention du législateur était, lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, de ne pas permettre l'exploitation de nouvelles formes de paris, il convient de constater qu'il a expressément envisagé, à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, l'exploitation de jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. En autorisant des paris sur des événements sportifs virtuels, le Roi a bien autorisé des paris sur des activités similaires aux paris sur des compétitions sportives, qui existaient déjà en 2010” ».

V.3. Appréciation

1. L'acte attaqué, adopté le 11 décembre 2020, répond favorablement à une demande de licence supplémentaire de classe F1+, introduite par une société bénéficiaire, depuis le 22 janvier 2020, d'une licence de classe F1 accordée pour l'organisation de paris sur des événements sportifs autres que les courses hippiques, sur des événements et sur des courses hippiques qui ont lieu à l'étranger, soit selon les résultats des paris mutuels, soit selon la cote conventionnelle à laquelle les paris se réfèrent. En vertu de l'article 43/8, de la loi du 7 mai 1999 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, une telle licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel.

Parmi les documents joints en l'espèce à la demande de licence, et versés par la partie adverse parmi les pièces non confidentielles du dossier administratif, figure, conformément aux exigences de l'annexe I de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif à la forme de la licence supplémentaire et aux modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence supplémentaire en matière de jeux de hasard, le règlement des jeux de hasard que le demandeur de licence entend exploiter.

Dès lors que ce règlement mentionne à plusieurs reprises l'offre de paris sur des événements virtuels, qu'il définit (page 15) comme des paris à cote fixe pour lesquels « l'issue de l'événement dépend du résultat déterminé par un générateur de nombres aléatoires certifié », la thèse de la partie requérante consiste en substance à soutenir que la partie adverse, en adoptant l'acte attaqué, a implicitement mais certainement autorisé l'exploitation en ligne de paris « virtuels », lesquels seraient pourtant interdits tant dans le monde réel que, par conséquent, en ligne. Cela signifie

que, même en ligne, un pari ne pourrait pas être organisé et engagé s'il porte sur un fait « virtuel », résultant d'opérations effectuées par des ordinateurs, et non sur un fait « réel », se produisant dans la réalité.

2. Il ressort des mesures d'instruction réalisées par Monsieur l'Auditeur général adjoint et du mémoire en réplique que la partie requérante a introduit son recours en annulation sans attendre la réponse de la partie adverse à sa demande, formulée le 19 février 2021, d'obtenir tant la copie de l'acte attaqué, dont elle a appris l'existence le 4 février 2021, que des annexes non confidentielles à la demande de licence. Il en ressort également que la partie adverse déclare avoir communiqué l'acte attaqué et la demande de licence à la partie requérante le 15 mars 2021.

Il n'est donc pas établi que celle-ci avait connaissance de la teneur du règlement des paris avant de déposer le recours en annulation et qu'elle aurait donc pu soulever ce troisième moyen dès ce premier stade de la procédure.

Ce moyen nouveau, même s'il ne dénonce pas la violation d'une règle touchant à l'ordre public, est dès lors recevable *ratione temporis*, ce que la partie adverse ne conteste d'ailleurs pas.

3. Pour autant que l'organisateur de paris bénéficie, comme en l'espèce, d'une licence F1+ pour exploiter des paris « via des instruments de la société de l'information », il peut en principe organiser ceux-ci comme il l'entend, 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 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et sans préjudice des restrictions prévues à l'article 43/1 de la même loi, 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 ».

L'article 2, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 7 mai 1999, précitée, prévoit que le « pari » est 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 ».

Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà jugé dans son arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019, le « fait incertain » visé par cette disposition 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.

La seule exception prévue par le législateur, et en vigueur lors de l'adoption de l'acte attaqué, concernant les paris sur des faits « virtuels », a été aménagée par l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999. Cette disposition précise, d'une part, que dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe, peuvent être exploités au maximum deux jeux de hasard « automatiques » qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris et, d'autre part, que le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités. En vertu de l'article 7 de la loi du 7 mai 1999, le Roi a par ailleurs été habilité à arrêter la liste et le nombre de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée, notamment dans les établissements de classe IV.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la loi du 7 mai 2019, dont l'article 20, entré en vigueur le 25 mai 2019, a modifié l'article 43/1, pour y insérer un nouvel alinéa 3, n'a pas affecté le régime des paris virtuels tel qu'il vient d'être exposé. En vertu de cette disposition, la partie adverse « 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 ». En habilitant de la sorte la commission des jeux de hasard à « interdire des paris », le législateur n'a pu que l'habiliter à interdire des paris en principe autorisés. Il n'a pas pu l'habiliter à interdire ce qui serait déjà directement interdit par la loi du 7 mai 1999 elle-même, comme c'est le cas des paris portant sur des faits virtuels et proposés en dehors du cadre exceptionnel aménagé par l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999. Ces « paris virtuels » étant légalement impossibles à organiser par le titulaire d'une licence F1 ou F1+, la commission des jeux de hasard n'est pas supposée les interdire à nouveau sur la base de l'article 43/1 de la loi, mais doit exercer ses pouvoirs de contrôle et de sanction lorsqu'elle constate qu'ils sont organisés. De même ne peut-elle pas les autoriser implicitement mais certainement en octroyant une licence à un demandeur qui déclare dans les documents joints à sa demande, comme c'est le cas en l'espèce, qu'il compte en organiser.

Il résulte de ce qui précède qu'en autorisant son bénéficiaire à exploiter des paris ne portant pas sur des faits réels, l'acte attaqué viole à tout le moins les articles 2, 5°, 25, alinéa 1^{er}, point 6/1, et 43/8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la loi du 7 mai 1999. Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé et justifie l'annulation de l'acte attaqué, sans qu'il ne soit nécessaire de poser à la Cour

constitutionnelle la question préjudicielle suggérée par la partie requérante à titre tout à fait subsidiaire.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue.

VI. 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 1*bis*) du dossier administratif qu'elle dépose ne soit pas communiquée aux autres parties.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante déclare que « dans la mesure où ce document est pertinent dans le cadre de l'appréciation des différents moyens et de la vérification du caractère complet du dossier déposé, les parties requérantes demandent la levée des parties non réellement confidentielles de ce document ». Elle ne revient plus sur cette demande dans son dernier mémoire.

Dès lors que, d'une part, ainsi que l'atteste l'examen du troisième moyen, soulevé dans le mémoire en réplique au vu de la partie non confidentielle du dossier administratif, la divulgation de la pièce 1*bis* n'était pas utile à la solution du litige, et que, d'autre part, 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.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

La première partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base indexé.

Compte tenu de l'annulation de l'acte attaqué, la partie adverse doit être considérée comme la partie succombante dans ce litige et la première partie requérante 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 première partie requérante l'indemnité de procédure, au montant sollicité.

Le recours étant accueilli en tant qu'il est introduit par la première partie requérante, le droit visé à l'article 70 du règlement général de procédure et la contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, doivent également être mis à la charge de la partie adverse. Les droits afférents à

l'introduction du recours par les deuxième et troisième parties requérantes doivent être supportés par ces dernières.

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

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté en tant qu'il est introduit par la société anonyme Fremoluc et par Frédéric Van Den Berghe.

Article 2.

La décision de la commission des jeux de hasard du 11 décembre 2020 d'octroyer à la S.A. Tierce Ladbroke's une licence F1+116584 en vue d'exploiter des paris en ligne est annulée.

Article 3

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

Les deuxième et troisième parties requérantes supportent leurs propres dépens, liquidés à la somme de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 octobre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Yves Houyet