

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.170 du 30 janvier 2025

A. 242.944/XI-24.908

En cause : **la société anonyme ROCOLUC**,
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS et
Antoine MESOT, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la COMMISSION DES JEUX DE HASARD,
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise, 140
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme DERBY,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
square Ambiorix, 45
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 septembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard, de date inconnue, mais notifiée le 16 juillet 2024, ayant pour objet de retirer sa demande de maintien des effets à la suite de l'arrêt n°260.246 prononcé par la XI^{ème} chambre de Votre Conseil le 25 juin 2024 ».

II. Procédure

Une ordonnance n° 258 a été prise le 2 octobre 2024 en application de l'article 91, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure. Elle a été notifiée aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Par une requête introduite le 23 octobre 2024, la requérante en intervention demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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 30 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 janvier 2025.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} François Tulkens et Antoine Mesot, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Lawi Orfila, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Pierre Joassart, 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

Par une requête introduite le 25 mars 2022, la société anonyme Derby demande l'annulation de :

- « – la décision de la Commission des jeux de hasard, du 12 janvier 2022, retirant sa décision du 19 février 2020 et accordant le renouvellement de la licence numérotée B3892 à la société anonyme Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II à l'adresse "Avenue Fraiteur, 28, 1050 Bruxelles" ;
- la décision de la Commission des jeux de hasard, du 12 janvier 2022, retirant sa décision du 19 février 2020 et accordant le renouvellement de la licence numérotée B+3892 à la société anonyme Rocoluc en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II par le biais des moyens de l'information ;
- la licence B3892 de classe II accordée par la Commission des jeux de hasard à la société anonyme Rocoluc, datée du 12 janvier 2022 ;
- la licence supplémentaire B+3892 de classe B accordée par la Commission des jeux de hasard à la société anonyme Rocoluc, datée du 12 janvier 2022. ».

Cette affaire porte le numéro de rôle A. 235.950/XI-23.942.

Un arrêt n° 260.246 du 25 juin 2024 a accueilli la requête en intervention introduite par la société anonyme Rocoluc, ordonné que demeure, à ce stade de la procédure, confidentielle la partie confidentielle du dossier administratif (farde II, contenant 3 pièces), déclaré le recours irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les troisième et quatrième actes attaqués et en tant qu'il est dirigé contre les premier et deuxième actes attaqués, dans la mesure où ceux-ci retirent les décisions du 19 février 2020, rouvert les débats afin que le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général examine la demande de maintien des effets formulée par la partie adverse dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, réservé à statuer pour le surplus et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.246).

Par un courrier daté du 16 juillet 2024, la partie adverse a informé le Conseil d'État qu'elle « renonce à sa demande de maintien des effets » dans le dossier A. 235.950/XI-23.942. Cette renonciation à la demande de maintien des effets constitue l'acte attaqué.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 23 octobre 2024, la société anonyme Derby demande à être admise comme partie intervenante.

En tant que partie requérante au litige principal, la requérante en intervention a un intérêt suffisant à intervenir dans la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir sa requête en intervention.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèse de la partie requérante

A.Requête en annulation

La partie requérante soutient que la décision attaquée lui cause grief, car elle pourrait avoir pour conséquence de l'empêcher de s'exprimer sur la demande de maintien des effets de ses licences, l'arrêt n°260.246 du 25 juin 2024 ayant déclaré le troisième moyen fondé. Elle fait valoir que cet acte « qui opère un revirement radical, injustifié et imprévisible, a été pris tardivement, dans le cadre d'un écrit non prévu par la procédure ». Elle constate qu'elle pourrait ainsi être « privée de la possibilité d'y répondre par écrit et donc de la possibilité i) de contester les motifs de ce désistement[...] et ii) d'expliquer, de manière plus générale, les conséquences potentielles de ce désistement sur ses droits et activités » et que « cette situation pourrait avoir des conséquences matérielles et financières plus que préjudiciables pour la requérante, puisque l'absence de maintien des effets de licences rétroactivement annulées pourrait impliquer la fermeture immédiate de son établissement ainsi que l'interdiction de toute exploitation en ligne (vu l'illégalité affectant les deux licences), le temps que la partie adverse re-statue sur les demandes de renouvellement dont elle avait été saisie en 2020 ». Elle en déduit qu'elle dispose d'un intérêt à agir. Elle souligne, par ailleurs, que son recours est recevable *ratione temporis*.

B.Mémoire en réplique

La partie requérante réplique que « le recours est bien dirigé contre la décision de la Commission des jeux de hasard, et non contre l'acte de procédure posé par son avocat » et que « cette décision de retrait de demande de maintien des effets est incontestablement un acte administratif susceptible de faire grief au sens de l'article 14 des lois coordonnées », car elle « n'est pas le fait de l'avocat de la partie adverse », son courrier étant « l'exécution d'une décision prise par un organe de sa mandante ».

Elle estime que les arrêts invoqués par la partie adverse concernaient des actes qui ne causaient pas grief par eux-mêmes, car ils avaient « pour simple et unique effet de saisir un juge d'une contestation juridique ». Elle expose qu'*a contrario*, « la décision de la partie adverse de retirer sa demande de maintien des effets est hautement préjudiciable » et qu'il s'agit d'un acte « qui a des effets juridiques potentiels importants pour le bénéficiaire de l'acte ». Elle soutient que « le revirement de la partie adverse pourrait avoir pour conséquence de priver la requérante de la possibilité de contester les motifs de celui-ci ou d'en exposer les conséquences négatives sur ses droits, i.e. potentiellement la fermeture immédiate de son établissement et l'interdiction de toute exploitation en ligne, en attendant que l'autorité compétente statue à nouveau » et que le recours « est donc justifié, compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, i.e. la nécessité impérieuse de préserver les droits de la requérante dans le cadre du recours en annulation diligenté contre les licences qu'elle détient, licences en passe d'être annulées ». Elle avance que si elle « n'avait pas agi ainsi, la partie adverse n'aurait pas manqué d'en faire le reproche dans le litige encore pendant, en prétendant que sa décision-revirement pouvait (et donc devait) être attaquée distinctement (et non incidemment, vu le délai de 60 jours) si sa légalité était contestée ». Elle en déduit que les « arrêts cités par la partie adverse ne sont donc pas transposables en l'espèce ».

Elle réplique ensuite que « la partie adverse ne démontre pas en quoi [elle] aurait commis un "abus procédural" en introduisant ce recours » et souligne qu'aucune « disposition juridique ou jurisprudence ne sont citées à l'appui de cette affirmation ». Elle se réfère à un arrêt rendu dans le cadre de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et constate qu'aucune des conditions énoncées par cet arrêt n'est remplie en l'espèce. Elle ajoute qu'elle « peine à saisir en quoi le fait que votre Conseil ait déjà rejeté une demande similaire de maintien des effets dans le cadre d'une procédure similaire [...] démontrerait que le présent recours vise à combler une quelconque "carence" » dans son chef.

Elle constate enfin que le raisonnement de la partie adverse selon lequel son intérêt serait hypothétique « impose ainsi, à tort, de prouver le bien-fondé d'une demande pour démontrer l'existence d'un intérêt à formuler cette demande ». Elle remarque qu'en réalité, « le grief découle en l'espèce directement du fait que la requérante se trouve privée de la possibilité de demander et de se prononcer sur le maintien des effets » et que cela « suffit largement pour établir l'existence d'un intérêt à agir ».

C. Dernier mémoire

S'agissant de son intérêt à agir, la partie requérante fait valoir qu'il « suffit qu'un acte administratif génère un risque d'effets négatifs sur la situation d'un tiers pour que celui-ci ait un intérêt suffisant à agir en annulation contre ledit acte, afin d'empêcher la survenance de ce risque » et qu'en l'espèce, ce risque est suffisamment certain puisque la « possibilité pour [elle] de pouvoir s'exprimer sur le maintien des effets n'est plus qu'"éventuelle" à la suite de l'adoption de l'acte attaqué ». Elle avance qu'« avant l'adoption de l'acte attaqué, [elle] avait la garantie de pouvoir s'exprimer sur le maintien des effets de ses licences, en cas d'annulation (que rien ne laissait présager vu le rapport d'auditorat concluant au rejet du recours) », mais que « cette garantie n'est plus qu' "éventuelle" suite à l'adoption du retrait querellé » et que cette « seule circonstance [qu'elle] risque de perdre son droit à être entendue sur le maintien des effets suffit à rendre "certain" [son] intérêt [...] à introduire et poursuivre la présente procédure dirigée contre l'acte qui l'en priverait (illégalement) ». Elle insiste « sur le fait que les circonstances de l'espèce ne pouvaient raisonnablement [la] conduire [...] à anticiper un tel revirement de la partie adverse ». Elle estime que « la circonstance selon laquelle "la partie requérante n'avait quand même pas la possibilité de déposer un dernier mémoire sur le rapport complémentaire prévu à l'article 14, alinéa 3"[...] est sans pertinence pour apprécier l'intérêt à agir de la requérante en l'espèce », car « le préjudice découle en l'espèce du fait qu'en raison de l'acte attaqué, [elle] a perdu la garantie que Votre Conseil s'exprime sur le maintien des effets dans le respect du contradictoire » et estime que le constat qu'elle n'aurait pas la possibilité de déposer un mémoire sur le rapport complémentaire renforce son intérêt à agir en l'espèce.

S'agissant de la nature de l'acte attaqué, la partie requérante soutient que « l'acte attaqué constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 14, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées ». Elle distingue la présente espèce des affaires dans lesquelles les actes « ont pour unique effet de permettre à un juge de se prononcer sur la légalité d'un acte, et ce dans le cadre d'une procédure contradictoire encore à un stade auquel chacune des parties est en mesure de présenter ses arguments ». Elle note qu'en l'espèce, « l'acte attaqué a pour effet potentiel de [la] priver [...] de la possibilité de faire valoir ses observations sur le maintien des effets, et donc d'empêcher le juge de statuer à ce sujet en pleine connaissance de cause, dans le respect du contradictoire ». Elle en déduit que « l'acte attaqué cause donc grief par "lui-même" » en empêchant le déroulement d'une procédure contradictoire. Elle considère que la présente procédure « constitue le seul moyen de garantir que votre Conseil statue de façon contradictoire sur le maintien des effets dans l'affaire inscrite sous le numéro de rôle G/A. 235.950/XI-23.492 ».

Elle fait valoir qu'il existe un lien direct entre l'acte attaqué et le grief qui justifie son intérêt à agir puisque par l'effet de l'acte attaqué, elle « risque de perdre son droit légitime à ce que le maintien des effets de ses licences soit débattu, eu égard au moyen d'annulation déjà retenu, moyen dont la portée est d'ailleurs mal interprétée par la partie adverse ». Elle constate que sa situation juridique est « directement affectée par l'acte attaqué dans la mesure où, s'il n'avait pas été posé, son droit à débattre du maintien des effets n'aurait pas été mis en cause ». Elle n'aperçoit pas pourquoi le fait qu'un acte administratif s'inscrive dans le contexte d'une procédure juridictionnelle empêche que celui-ci modifie l'ordonnancement juridique au sens de la jurisprudence du Conseil d'État. Elle estime, en tout état de cause, que l'acte attaqué constitue un acte détachable de la procédure puisque « la décision de la partie adverse de retirer sa demande de maintien des effets a été prise en dehors de tout acte procédural légal, au seul moyen d'une lettre adressée à Votre Conseil » et que c'est « précisément le caractère "extra procédural" [...] de cet acte qui justifie de le soumettre au respect des principes généraux du droit de bonne administration, lesquels ont été méconnus en l'espèce ». Elle en conclut que l'acte attaqué lui fait bien grief « par lui-même », qu'il modifie l'ordonnancement juridique et qu'elle « est donc recevable *ratione materiae* à l'attaquer ».

V.2. Appréciation

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, le recours n'est pas dirigé contre l'acte de procédure posé par son avocat, mais contre la décision de la Commission des jeux de hasard de renoncer à la demande de maintien des effets de l'acte attaqué dans le dossier A. 235.950/XI-23.942, décision dont le Conseil d'État a été informé par le courrier du conseil de la partie adverse du 16 juillet 2024.

La liberté d'introduire une demande implique, pour la partie qui l'a formulée, la liberté de s'en désister, fût-ce pour éviter de voir sa demande formellement rejetée. Ce désistement est, toutefois, soumis à l'appréciation de la juridiction saisie du litige qui peut refuser un désistement si celui-ci est illicite ou repose sur des motifs illégaux.

Le désistement d'une demande formée devant un juge est donc indissociable de la procédure dont ce juge est saisi et il appartient à celui-ci, dans le cadre de cette procédure, de se prononcer sur la validité de ce désistement, les parties à cette procédure ayant l'occasion de faire valoir devant lui toutes les observations qu'elles jugeraient utiles.

Le recours dirigé directement contre un désistement est, dès lors, irrecevable, le juge saisi du litige principal étant seul compétent pour se prononcer sur toute contestation relative à cet incident de procédure. La circonstance qu'en l'espèce, le juge saisi du litige principal soit également le Conseil d'État n'est pas de nature à modifier le constat que ce litige incident ne peut être examiné que dans le cadre du litige principal auquel il est indissociablement lié et que le présent recours est, pour cette raison, irrecevable.

Par ailleurs, selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 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. Lorsqu'une partie requérante expose les raisons qui, selon elle, justifient son intérêt à agir, elle circonscrit les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, la partie requérante expose que l'acte qu'elle attaque « pourrait avoir pour effet [de l']empêcher [...] de s'exprimer sur la demande de maintien des effets de ses licences ». L'intérêt ainsi défini est, toutefois, inexistant dès lors qu'ainsi qu'il vient de l'être exposé, toutes les parties ont l'occasion de faire valoir devant le juge saisi du litige principal toutes les observations qu'elles estiment utiles, le respect du caractère contradictoire de la procédure étant ainsi garanti. La partie requérante dispose ainsi de la possibilité notamment « de contester les motifs de ce désistement » et « d'expliquer, de manière plus générale, les conséquences potentielles de ce désistement sur ses droits et activités ». La circonstance que ces observations soient effectuées au cours d'une audience n'est pas de nature à modifier le constat selon lequel la partie requérante, intervenante dans le cadre du litige principal, dispose bien de la possibilité de faire valoir toutes les observations qu'elle estime utiles, en ce compris la possibilité de « s'exprimer sur le maintien des effets de ses licences, en cas d'annulation », le désistement devant, selon elle, être refusé.

La partie requérante ne justifie, dès lors, pas de l'intérêt requis à la présente procédure.

Le recours est, dès lors, irrecevable.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770€. Ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à cette demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant sollicité.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante, la partie intervenante supportant ses propres dépens.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Derby est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 janvier 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer