

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.452 du 21 février 2025

A. 235.660/XI-23.887

En cause : la société anonyme **DERBY**,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard, 40
1040 Bruxelles,

contre :

la Commission des jeux de hasard,
ayant élu domicile chez
M^e Isabelle COOREMAN, avocat,
avenue Charles Quint, 586, bte 9
1082 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 février 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard, de date inconnue (prise entre le 1^{er} décembre 2021 et le 9 décembre 2021), accordant une licence numérotée 585508 à la SRL [B.] en vue d'exploiter des paris sportifs » et de « la licence 585508 notifiée par la Commission des jeux de hasard à la SRL [B.] à une date inconnue, découlant du premier acte attaqué ».

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.

L'ordonnance du 6 janvier 2025 a, en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience du 10 février 2025, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience et l'affaire a été prise en délibéré le 10 février 2025, conformément à l'article 26, § 2, précité.

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. Exposé des faits de la cause

Le 6 octobre 2021, la société à responsabilité limitée B. a introduit une demande de licence F2 pour l'engagement de paris dans un établissement de classe IV, à savoir la librairie B. située à Auderghem.

Le 1^{er} décembre 2021, la partie adverse a décidé d'octroyer la licence F2 demandée pour l'exploitation de paris dans la librairie concernée pour une période de 3 ans. Il s'agit du premier acte attaqué. La licence 585508 constitue le second acte attaqué.

Par un courrier daté du 29 septembre 2022, le conseil de la partie adverse a communiqué au Conseil d'État la décision du 14 septembre 2022 infligeant à la société à responsabilité limitée B. la sanction de la révocation de la licence F2 octroyée le 1^{er} décembre 2021.

IV. Intérêt au recours

IV.1. Rapport de Monsieur l'Auditeur général adjoint

Dans son rapport, Monsieur l'Auditeur général adjoint observe que la partie requérante et la société à responsabilité limitée B. exploitaient, jusqu'à la révocation de la licence de cette dernière, des établissements de classe IV, étant respectivement un réseau d'agences de paris *Ladbrokes* et une librairie et que ces deux sociétés commerciales étaient placées en situation de concurrence sur le marché des établissements de jeux de hasard, de telle manière qu'au moment où le recours a été introduit, la société requérante justifiait d'un intérêt à agir. Il constate, cependant

que depuis que la licence attaquée a été révoquée, ces deux sociétés commerciales ne sont plus en situation de concurrence puisque la partie requérante peut continuer à exploiter des paris dans son réseau d'agences *Ladbrokes*, tandis que la société à responsabilité limitée B. ne peut plus exploiter de paris dans sa librairie. Il en déduit que l'intérêt au recours ayant disparu en cours d'instance, la requête est irrecevable.

IV.2. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

Dans sa requête en annulation, la partie requérante expose qu'elle justifie d'un intérêt au présent recours en ce que la licence F2 attaquée concerne un établissement de classe IV au même titre que les établissements qu'elle exploite. Elle souligne également que son intérêt à agir a été reconnu dans le cadre du recours dirigé contre « La 'note informative' du 22 février 2017 de la Commission des jeux de hasard » et la « décision du '22/II/2017' à laquelle il est fait allusion dans cette note (mais sans l'avoir rendue publique), prétendant définir la notion de 'librairie' ». Elle ajoute que « l'acte attaqué octroie une licence F2 à un établissement, qui peut être qualifié de fausse librairie, alors que les conditions auxquelles les librairies doivent satisfaire pour l'octroi de cette licence n'ont pas été fixées par le Roi », ce qui, selon elle, « engendre une pratique déloyale envers l'ensemble des autres établissements de classe IV, à laquelle la requérante appartient ». Elle en conclut que « l'acte attaqué favorise irrégulièrement ce type d'établissements, en leur octroyant un avantage illicite ».

Dans son dernier mémoire, la partie requérante estime qu'elle « conserve un intérêt au recours, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, l'annulation entraînera la disparition *ab initio* de la licence attaquée. La révocation de la licence n'a pas cet effet, puisqu'elle opère *ex nunc*. Dès lors, seule une décision d'annulation amènera à la disparition intégrale et rétroactive de l'acte administratif attaqué de l'ordonnancement juridique ». Elle expose ensuite que « cette annulation ouvrira la voie à une demande d'indemnisation, soit devant les juridictions de l'ordre judiciaire, soit sous la forme d'une indemnité réparatrice » et qu'il n'est pas illégitime dans son chef « d'attendre un arrêt de Votre Conseil sur le fond avant de se décider sur la meilleure voie à adopter ». Elle souligne que « la formulation d'une indemnité réparatrice a, en effet, des conséquences importantes, puisqu'en vertu du principe *electa una via*, la voie choisie exclut les autres voies juridictionnelles » et que ce « sont les considérants de l'arrêt d'annulation qui permettront d'établir quel dommage est en lien avec l'illégalité reconnue par Votre Conseil ». Elle en conclut que son recours est recevable.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que « depuis la révocation de la licence, les deux sociétés ne sont plus en situation de concurrence de sorte que désormais il n'y a plus d'intérêt actuel dans le chef de la partie requérante ». Elle considère que « la partie requérante n'a plus intérêt à demander l'annulation (avec effet rétroactif) puisque comme indiqué ci-dessus, elle ne se trouve plus en situation de concurrence avec la SRL [B.] ». Elle observe ensuite que « la partie requérante peut, le cas échéant, encore obtenir l'examen de son moyen dans la mesure où au cours de la présente procédure en annulation une demande d'indemnité réparatrice a été introduite », mais que « dans le cas contraire, il n'est pas approprié de charger inutilement l'auditorat et le Conseil d'un tel examen au cours de la présente procédure en annulation » et qu'il « appartient à la partie requérante de réagir elle-même de manière adéquate au changement de circonstances et de préserver éventuellement son intérêt compte tenu de l'enjeu modifié du litige ». Elle remarque « qu'une telle demande d'indemnité réparatrice ne fut pas introduite, de sorte que la partie requérante ne peut plus obtenir un examen du moyen invoqué, uniquement pour faciliter l'attribution éventuelle d'une indemnité réparatrice ».

IV. 3. *Appréciation*

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.

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; C.E.D.H., 17 juillet 2018, [V]. *Belgique*, §§ 42 e.s. [CE:ECHR:2018:0717JUD000547506]). 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.

L'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 244.015 du 22 mars 2019 mentionne les conditions dans lesquelles le Conseil d'État peut être amené à ne pas uniquement conclure à l'absence d'intérêt actuel mais à examiner les moyens dans l'hypothèse où l'intérêt à agir a disparu en l'absence de tout manquement de la part d'un requérant. Cet arrêt constate, en outre, « que, compte tenu de toutes les particularités de la procédure, cette dernière étant considérée dans son ensemble, un rejet de la demande du requérant visant l'annulation de la décision attaquée au motif qu'il ne justifie plus d'un intérêt à la suite de circonstances qui ne peuvent lui être reprochées, n'entrave pas son accès à un juge de manière disproportionnée » (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). La circonstance qu'une partie requérante ne se soit pas adaptée aux changements de circonstances pour conserver un intérêt, ainsi que le précise l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, relève de sa seule responsabilité et ne peut que lui être imputée. Elle n'entraîne donc aucune violation du caractère effectif du recours et du droit d'accès à un juge.

En l'espèce, la licence attaquée a été révoquée par une décision du 14 septembre 2022 et ne permet donc plus à la société à responsabilité limitée B. d'exploiter des paris dans la librairie concernée. L'acte attaqué ne produit, dès lors, actuellement plus aucun effet.

Une partie n'a, en principe, plus d'intérêt à demander l'annulation d'un acte qui, en cours d'instance, a cessé de produire ses effets ou a été abrogé et remplacé par un autre acte, à moins qu'elle ne démontre qu'elle a encore conservé un intérêt actuel au recours.

Dans sa requête en annulation, la partie requérante justifie son intérêt au recours par l'avantage illicite octroyé à la société à responsabilité limitée B. aux détriments de son réseau d'agence. La révocation de la licence attaquée a, toutefois, eu pour conséquence de mettre fin à cette situation de concurrence que la partie requérante qualifiait de déloyale. L'objectif poursuivi par le recours en annulation est, dès lors, atteint par la révocation de la licence attaquée.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante justifie son intérêt par le souci d'obtenir une annulation de l'acte attaqué avec un effet rétroactif, la révocation

n'ayant qu'un effet *ex nunc*. La partie requérante n'indique, toutefois, jamais précisément et concrètement quel est l'avantage direct et personnel, si minime soit-il, qu'elle pourrait retirer d'une disparition de l'acte attaqué avec un effet rétroactif, le seul intérêt concret invoqué étant, selon la requête en annulation, de mettre un terme à une concurrence déloyale. À défaut de toute précision concrète permettant de déterminer cet avantage direct et personnel, si minime soit-il, les seuls constats selon lesquels « l'annulation entraînera la disparition *ab initio* de la licence attaquée », « la révocation de la licence n'a pas cet effet, puisqu'elle opère *ex nunc* » et « seule une décision d'annulation amènera à la disparition intégrale et rétroactive de l'acte administratif attaqué de l'ordonnancement juridique » ne permettent pas de justifier l'intérêt actuel au recours de la partie requérante.

Afin de justifier cet intérêt actuel, la partie requérante invoque également, dans son dernier mémoire, la circonstance qu'elle peut obtenir des dommages et intérêts soit devant les juridictions judiciaires, soit dans le cadre d'une procédure en indemnité réparatrice. Toutefois, pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage, aussi minime soit-il, en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique. Est en conséquence insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée, l'intérêt d'une partie requérante qui se limite au seul intérêt d'entendre déclarer illégale ladite décision afin de faciliter l'octroi d'une indemnité par les tribunaux de l'ordre judiciaire, qui peuvent à cet effet constater eux-mêmes la faute éventuelle de l'autorité. S'agissant de la possibilité d'introduire une procédure d'indemnité réparatrice en application de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 244.015 du 22 mars 2019 rappelle qu'une partie requérante qui ne justifie plus d'un intérêt à l'annulation et qui n'a pas introduit de demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne pourra pas attendre du Conseil d'État qu'il procède à une appréciation de ses moyens dans le seul but de faciliter l'éventuel octroi d'une indemnité, car « pour que le Conseil d'État soit compétent, dans le cadre du recours en annulation contre un acte juridique, pour vérifier la légalité ou l'illégalité de cet acte pour les besoins de l'octroi d'une indemnité, il faut également qu'une demande en ce sens lui ait effectivement été soumise. Si tel n'est pas le cas, le Conseil d'État sort du cadre de ses compétences et de l'objet de l'unique requête qui lui a été soumise, à savoir un recours en annulation ». La seule possibilité de pouvoir introduire une demande en indemnité réparatrice après un arrêt ayant constaté une illégalité, ne permet, dès lors, pas de maintenir un intérêt à l'annulation ou à l'examen des moyens dans le cadre d'un éventuel constat d'illégalité. Ainsi que le souligne, par ailleurs, l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, une partie requérante

qui n'a pas introduit de demande d'indemnité au cours de la procédure d'annulation, conserve au moins, après la décision statuant sur le recours en annulation, la faculté de réclamer une indemnité auprès des tribunaux de l'ordre judiciaire de telle sorte qu'elle n'est pas privée d'un accès au juge pour solliciter une indemnité.

Aucun des éléments avancés par la partie requérante ne permet, dès lors, de justifier l'intérêt actuel à son recours. Celui-ci est, en conséquence, irrecevable.

V. Confidentialité

V.1. Thèses des parties

La partie adverse demande la confidentialité de la pièce 1 du dossier administratif. Cette pièce est la demande de licence et contient, selon la partie adverse, « des informations confidentielles ne pouvant pas être divulguées, puisque ces informations contiennent des informations privées (extrait casier judiciaire), commerciales (contrat de distribution de presse) et financières » ainsi que « des informations d'une valeur réelle pour la SRL [B.], dont la divulgation peut la placer dans une situation de désavantage concurrentiel et lui causer préjudice ».

La partie requérante ne réplique pas sur ce point.

V.2. Appréciation

Dès lors que, d'une part, la divulgation de la pièce litigieuse n'est 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.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante sollicite la condamnation de la partie adverse aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 770€. Elle explique que « si Votre conseil devait considérer, *quod non*, que la partie requérante a perdu intérêt au recours, c'est uniquement en raison de la révocation de la décision par la partie adverse » et que « cette révocation est la conséquence directe de l'introduction du présent recours » ainsi qu'en témoigne, selon elle, la chronologie précédant l'adoption de cette décision de révocation. Elle en déduit que l'introduction de son

recours n'a pas été vain et qu'elle a obtenu gain de cause « même si la partie adverse a précédé la décision de Votre Conseil ». Elle fait valoir qu'il « n'existe pas de raison de considérer [qu'elle] n'a pas droit à une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat », que sa requête « était nécessaire dans le rétablissement de la légalité » et que la procédure « n'a pas été particulièrement raccourcie du fait de la décision de révocation de la partie adverse, de sorte que les frais sont ceux d'une procédure en annulation "classique" ».

La partie adverse sollicite la condamnation de la partie requérante aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 770€. Elle avance qu'elle a obtenu gain de cause et note que l'arrêté royal du 17 février 2022 fixant les contours de l'activité complémentaire exercée par les libraires, sur base duquel le retrait est fondé, est entré en vigueur le 5 mars 2022. Elle explique qu'avant cette date, elle ne pouvait donc pas prendre en compte cette réglementation et pouvait prendre en compte la notion de librairie dans son sens courant, à savoir « un commerçant qui vend des journaux », ce qu'était la société à responsabilité limitée B., ce qui implique que « le permis a été correctement délivré du 1^{er} décembre 2021 jusqu'au 14 septembre 2022 ». Elle constate qu'à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 17 février 2022, elle a effectué un contrôle et révoqué la licence attaquée et souligne que ce n'est nullement le recours introduit par la partie requérante « qui a mené à la révocation de la licence, mais bien (et uniquement) l'AR du 17 février 2022 ». Elle en déduit qu'elle « n'a donc pas cherché à corriger sa propre erreur en révoquant la licence et la révocation n'a nullement été déclenchée par le recours de la partie requérante » et que, dans ces circonstances, « il y a donc lieu de considérer que la partie adverse a bien obtenu gain de cause ».

VI. 2. Appréciation

La partie requérante ne s'est pas adaptée aux changements de circonstances pour conserver son intérêt. L'irrecevabilité du recours lui est donc imputable de telle sorte qu'elle doit être considérée comme une partie succombante. Il y a, en conséquence, lieu d'octroyer à la partie adverse l'indemnité de procédure qu'elle sollicite à charge de la partie requérante.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 février 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,	conseiller d'État, président de chambre f.f.,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Laurence Vancrayebeck,	conseiller d'État,
Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer