

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.805 du 30 juin 2025

A. 237.899/XI-24.221

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 Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 décembre 2022, la partie requérante sollicite une indemnité réparatrice suite au dommage causé par la décision du 19 septembre 2018 lui refusant le renouvellement de la licence de classe F2 (n° FB-350664) en vue de la prise de paris dans un établissement de classe IV en raison de son illégalité.

II. Procédure

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 juin 2025.

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

M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lawi Orfila, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Éric 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

Les faits utiles à l'examen de la présente demande ont été exposés dans l'arrêt n° 254.711 du 10 octobre 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.711) auquel il est renvoyé.

Cet arrêt a considéré que le premier moyen invoqué par la partie requérante était fondé au terme du raisonnement suivant :

« L'acte attaqué ne constitue pas une sanction administrative mais constitue l'aboutissement d'une demande de renouvellement d'une licence de classe F2 introduite la première partie requérante.

L'article 43/5 de la loi du 7 mai 1999 prévoit que :

“ Pour pouvoir obtenir une licence de classe F1 ou F2, le demandeur doit :
[...]

2. s'il s'agit d'une personne physique, prouver qu'il jouit pleinement de ses droits civils et politiques ou, s'il s'agit d'une personne morale, prouver que les administrateurs et les gérants jouissent de ces droits. Dans tous les cas, le demandeur, les administrateurs et les gérants doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction [...]”.

Il appartient à la partie adverse, lorsqu'elle examine une demande de renouvellement, de tenir compte de l'ensemble des arguments qui lui sont soumis par le demandeur et d'exposer, dans sa décision, en quoi ils ont pu influencer sur celle-ci.

En l'espèce, alors que la première partie requérante avait fait état du changement de gérant de la salle de jeux et de l'établissement d'un nouveau rapport par la zone de police de Braine-l'Alleud, éléments susceptibles de démontrer que le risque que

des mineurs fréquentent, à l'avenir, à nouveau l'établissement avait disparu, la partie adverse s'est limitée à indiquer que "l'argumentation exposée à l'audience par le demandeur est tardive" et que "le rapport de police du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction n'invalide en rien les constatations initiales", motifs qui ne permettent ni de conclure que la partie adverse a bien pris en considération les faits nouveaux portés à sa connaissance ni de comprendre pourquoi ces arguments ne pouvaient justifier le renouvellement de la licence.

Le moyen est donc fondé et suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué ».

L'arrêt a, en conséquence, annulé la « décision de la Commission des Jeux de Hasard du 19 septembre 2018 de refuser le renouvellement de la licence de classe F2 (n° FB-350664) à la société anonyme Derby en vue de la prise de paris dans un établissement de classe fixe IV sis à 1420 Braine-l'Alleud, Avenue Léon Jourez, 74 ».

IV. Indemnité réparatrice

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante explique qu'en vue de l'octroi d'une indemnité réparatrice, elle doit établir l'existence d'un constat d'illégalité, d'un préjudice et d'un lien causal entre ceux-ci.

S'agissant du constat d'illégalité, la partie requérante expose que le Conseil d'État « a annulé la décision de la Commission des Jeux de Hasard du 19 septembre 2018 de refuser le renouvellement de la licence de classe F2 (n° FB-350664) à la SA Derby en vue de la prise de paris dans un établissement de classe fixe IV sis à 1420 Braine-l'Alleud, Avenue Léon Jourez, 74 » et cite les motifs ayant conduit à cette annulation. Elle estime que le constat d'illégalité suffit à constater la faute.

S'agissant du préjudice, la partie requérante fait valoir qu'elle a subi un dommage matériel résultant de la perte de revenus suite à la fermeture de l'agence de paris et évalue ce dommage à 465.000 euros. Elle se prévaut d'un rapport de vérification du préjudice subi à la suite de la fermeture de cette agence établi par une société d'audit. Elle explique qu'elle évalue son dommage « en soustrayant du montant total des profits de la librairie exploitée à Braine-l'Alleud, les profits de l'agence de paris si cette dernière avait continué à être exploitée » et qu'elle aboutit ainsi à une différence négative de 465.000 euros qui correspond au dommage.

S'agissant du lien de causalité, la partie requérante expose que « si la partie adverse n'avait pas adopté l'acte attaqué sur base des motifs erronés soulignés par le Conseil d'État dans son arrêt du 10 octobre 2022, [elle] aurait pu continuer à exploiter son agence de paris, et ce depuis 2018 ». Elle ajoute qu'« aucun élément du dossier ou de la décision du 19 septembre 2018 [...] n'indique que la partie adverse aurait eu une autre raison de ne pas renouveler la licence de la requérante lors de la demande de renouvellement en 2018 » et en déduit que le lien causal est établi.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse indique qu'elle ne conteste pas la recevabilité de la demande d'indemnité réparatrice « dès lors, d'une part, qu'il résulte de l'arrêt n° 254.711, du 10 octobre 2022 [...] qu'une illégalité a été constatée qui peut être imputée à la charge de la partie adverse; d'autre part que la demande satisfait aux conditions de délai et de forme prescrites par les lois coordonnées et votre règlement de procédure », mais qu'elle conteste « l'existence d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le dommage allégué ainsi que le principe et le *quantum* de ce dommage ».

S'agissant du lien de causalité et après un rappel des principes qu'elle déduit de la jurisprudence, la partie adverse expose que l'arrêt du 10 octobre 2022 n'a pas considéré que sa décision était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et qu'il ne s'en déduit donc pas que « le renouvellement de la licence sollicitée aurait dû nécessairement être octroyé », l'arrêt reprochant uniquement un défaut de motivation formelle. Elle soutient qu'il « appartient à la requérante de démontrer que "le changement de gérant de la salle de jeux et de l'établissement d'un nouveau rapport par la zone de police de Braine-l'Alleud, éléments susceptibles de démontrer que le risque que des mineurs fréquentent, à l'avenir, à nouveau l'établissement avait disparu" sont des éléments suffisants que pour considérer que le renouvellement de la licence sollicitée aurait dû nécessairement être octroyé ». Elle constate que « la requête est plus que lacunaire, alors pourtant que la charge du lien de causalité incombe à la requérante » et considère « qu'elle était en droit au vu du dossier administratif de refuser le renouvellement de la licence de la requérante, sachant à cet égard que la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation à l'égard duquel votre Conseil n'exerce qu'un contrôle marginal ». Après avoir rappelé des arrêts de la Cour constitutionnelle et certaines dispositions 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, elle avance que « si l'avis du Bourgmestre visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les

obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité n'est pas un avis contraignant, il n'empêche qu'il constitue un des éléments essentiels de la procédure d'octroi ou de renouvellement d'une licence de classe F2 » puisqu'il « sert à informer la Commission des jeux de hasard de l'existence ou non d'objections majeures à l'exploitation de l'agence de paris pour laquelle l'avis est sollicité ». Elle souligne que l'avis était en l'espèce défavorable et se fondait sur un avis du Chef de zone de la ZP de Braine-l'Alleud du 29 juin 2018 faisant état de procès-verbaux d'infractions, la matérialité n'étant pas contestée par la partie requérante. Elle observe que des incidents ont encore eu lieu en juillet 2018 et que s'il « est exact que l'attestation du Chef de corps *a.i.* du 17 septembre 2018 la ZP de Braine-l'Alleud est favorable, en ce qu'elle constate qu'il n'y a pas eu de plaintes pour des présences indues entre le 1^{er} août et le 15 septembre 2018, encore faut-il rappeler que c'était la période des vacances scolaires, ce qui permet de relativiser la portée de cette attestation ». Elle relève, en outre, que cet « avis n'est donc pas fondé sur des constatations qui révélaient une situation régulière mais sur une absence de constatation » et qu'en « l'absence de contrôles effectifs, il n'était évidemment pas possible de découvrir une nouvelle infraction ». Elle ajoute qu'elle « a seulement eu connaissance des faits infractionnels au moment même de la procédure de renouvellement » alors que la licence arrivait à expiration le 9 septembre 2018. Elle fait valoir qu'il « était donc impossible en juillet 2018 d'entamer une procédure de sanction et de la mener à terme avant l'échéance de la licence compte tenu des délais de trente jours et de deux mois visés aux articles 15/4 et 15/6 de la loi du 7 mai 1999 » et qu'il lui appartenait « de décider, dans pareil timing, s'il était plus opportun d'entamer une procédure de sanction plutôt que de refuser un renouvellement de la licence d'exploitation ». Elle en déduit que « sauf à conduire votre Conseil à substituer son appréciation à celle de la partie adverse, il ne peut être considéré, comme le fait la requérante, que le lien de causalité est établi entre l'illégalité de forme constatée par votre arrêt n° 254.711, du 10 octobre 2022 et le dommage dont la réparation est poursuivie ». Elle en déduit que la preuve d'un lien de causalité certain n'est pas apportée et que le lien de causalité n'est donc pas établi.

S'agissant du dommage, la partie adverse fait valoir qu'à supposer que le lien de causalité soit établi, « la requérante ne peut se prévaloir que de la perte d'une chance » et que dans « pareil cas l'évaluation du *quantum* du préjudice, la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré ne peut correspondre à son intégralité mais s'avère nécessairement inférieure à celui-ci ». Elle estime qu'en l'espèce, on peut « considérer que la requérante avait une chance sur deux, *quod non*, de se voir octroyer le renouvellement sollicité ». Elle conteste la période de référence retenue par la partie requérante, car la licence originale est arrivée à expiration le 9 septembre 2018 et qu'à supposer que le renouvellement ait été octroyé, la licence expirée aurait cessé de

produire ses effets le 9 septembre 2021. Elle en déduit que la période indemnisable « s'étend donc du 2 octobre 2018 au 9 septembre 2021 » et qu'elle est même, de fait, plus réduite, car « alors que la requérante aurait pu dès le mois d'octobre 2018 engager des paris dans le cadre d'une activité complémentaire à celle de librairie, - ce à quoi elle était tenue pour limiter son dommage -, une recherche dans la base de données de la partie adverse, - dossiers 'librairies' - ,sur la base du 'code postal 1420' montre que 1 fichier est connu à l'adresse Avenue Léon Jourez 74, 1420 Braine-l'Alleud » et qu'un examen détaillé « révèle qu'une licence F2 a été accordée à la SPRL Redsports.be pour l'exercice à titre d'activité accessoire (strictement définie) dans la librairie située Avenue Léon Jourez 74, 1420 Braine-l'Alleud le 15 juin 2020 (dossier administratif, pièce n° 15) ». Elle avance que la partie requérante n'a, en conséquence, « pas pu prendre de paris en tant que libraire pendant la période du 2 octobre 2018 au 15 juin 2020, mais ce de son propre fait » alors que « toute victime d'un dommage doit prendre les mesures raisonnables pour limiter son préjudice ». Elle en conclut que la « période indemnisable ne court que sur la période de 15 juin 2020 au 9 septembre 2021, soit une période de 13 mois ». La partie adverse conteste également le calcul de la moyenne quotidienne sur 274 jours dès lors que la partie requérante y prend en compte les recettes provenant des paris virtuels alors que « l'arrêté 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, entré en vigueur le 9 mai 2018 a été annulé par votre arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021 » et que de « par l'effet rétroactif de cet arrêt les recettes liées aux paris virtuels doivent être écartées ». Elle conteste également le « calcul du chiffre d'affaires quotidien moyen sur base du chiffre d'affaires quotidien total de leur "benchmark" de 235 agences pour la même période », car l'exclusion « des agences fermées entre le 1^{er} janvier 2018 et la date du présent rapport est de nature à fausser ainsi l'échantillonnage retenu pour déterminer le benchmark des agences de paris prises en référence par la requérante » puisque la « question qui se pose ici est de savoir, d'une part si les (certaines) agences de paris qui ont été partiellement fermées au cours de la période allant du 01.01.2018 jusqu'à la date du rapport sont des agences qui sont moins rentables et qui pour cette raison sont restées fermées plus longtemps -, ; d'autre part quels étaient les chiffres d'affaires quotidiens si elles avaient été incluses dans la comparaison ». Elle fait enfin valoir, en ce qui concerne les coûts, qu'une « taxe de 15 % est prélevée sur le NGR pour les paris », qu'aucune « taxe n'est prélevée sur les "jeux de hasard virtuels" » qui en « tant que jeux de hasard automatiques, [...] sont soumis à une taxe sur les jeux de 11 % », que la méthode de calcul de 50% de commission pour la rémunération du gérant peut être contestée et qu'il « serait préférable de prendre en compte le coût réel de l'employé pour la période pendant laquelle il a été employé », coût salarial qui est inconnu.

À titre infiniment subsidiaire, la partie adverse estime qu'on « peut tout au plus chiffrer le dommage de la requérante selon la formule qui suit : XXXX € (perte mensuelle) x 13 mois x 50% » et qu'il « faut également tenir compte de l'obligation pour Votre Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11*bis* précité qui se justifie notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse ».

C. Mémoire en réplique

La partie requérante souligne « que la partie adverse, ne contestant pas la recevabilité de la requête en indemnité, reconnaît le constat d'illégalité effectué par la partie requérante ».

S'agissant du lien de causalité, la partie requérante réplique que les conditions de la théorie de l'équivalence des conditions sont rencontrées puisque son dommage « consiste principalement en un dommage matériel, résultant de la perte de revenus à la suite de la fermeture de l'agence de paris » et que la raison de cette fermeture « est, uniquement, le refus de renouvellement de la licence par la Commission des jeux de hasard (décision annulée par Votre Conseil dans son arrêt n° 254.711 du 10 octobre 2022) ». Elle estime que sans « cette décision de refus du renouvellement de licence, le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est réalisé *in concreto* » de telle sorte que « le dommage a été causé directement et principalement par la partie adverse ». Elle explique que « le Conseil d'État a annulé la décision de la partie adverse dans la mesure où elle n'a pas pris en compte tous les éléments du dossier administratif » et qu'un « tel motif n'a de sens que si le dossier administratif en l'espèce contenait des éléments susceptibles d'entraîner une décision différente que celle adoptée par l'administration ». Elle en déduit que le Conseil d'État reconnaît dans cet arrêt « que les éléments qui n'ont pas été pris en compte par la Commission de jeux de hasard étaient susceptibles de mener à une autre décision (sans quoi il n'en résulterait pas de motif d'annulation) ». Elle indique ne pas contester « le pouvoir d'appréciation dans le chef de la partie adverse lors de l'octroi des licences », mais souligne que ce pouvoir n'est pas absolu et « s'accompagne de l'obligation de respecter certains principes, tels que le principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, l'erreur manifeste d'appréciation et l'excès de pouvoir, les principes généraux de minutie et de préparation avec soin des actes administratifs, ainsi que le principe de proportionnalité ». Elle cite « les circonstances dont le Conseil d'État reproche à l'autorité administrative de ne pas avoir eu égard » et conteste l'affirmation de la partie adverse selon laquelle « la période de vacances scolaires viendrait justifier

l'absence de plainte relative à la présence de mineurs dans l'établissement en cause », car il « est même d'autant plus probable que des mineurs tentent d'avoir accès à un établissement de paris durant les deux mois où ils n'ont pas d'obligations scolaires » de telle sorte que la « période de vacances scolaires à ce moment-là ne vient donc pas "amoindrir" les efforts fournis par la partie requérante pour respecter les obligations relatives à l'interdiction de mineurs au sein des agences de paris ». Elle note également que l'avis négatif du Bourgmestre ne peut être retenu, car « il est antérieur au nouveau rapport de police favorable du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction ainsi qu'aux mesures efficaces de prévention » et que cette « chronologie n'a pas permis au Bourgmestre de rendre un avis éclairé sur la situation qui prévaut au moment de l'expiration de la licence ». Elle expose, par ailleurs, la circonstance que le Conseil d'État ait annulé la décision en raison d'un défaut de motivation « n'implique pas que les autres principes visés au moyen (l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, et des principes généraux de minutie et de préparation avec soin des actes administratifs) n'étaient pas fondés » et qu'il en va de même pour les autres moyens de telle sorte que l'erreur manifeste d'appréciation ne peut être écartée. Elle s'étonne également que « la partie adverse laisse entendre que, n'ayant pas le temps d'entamer une procédure de sanction, elle a préféré conclure la procédure de renouvellement par un refus ». Elle remarque qu'une « procédure de sanction et une procédure de renouvellement ne se confondent pas, de sorte que la partie adverse ne peut induire qu'elle avait "le choix" entre l'une ou l'autre procédure » et qu'étant « donné les circonstances en l'espèce, la partie adverse aurait difficilement pu refuser la licence au motif que des mineurs y avaient été aperçus (situation entretemps résorbée) sans laisser entrevoir une volonté de punir ». Elle estime qu'au vu des circonstances de l'espèce « ainsi que du caractère complet du dossier de demande de renouvellement de la licence, on peut raisonnablement affirmer que toute administration normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes conditions, aurait accordé le renouvellement de la licence ». Elle en conclut que le lien de causalité présente un caractère certain.

S'agissant du préjudice, la partie requérante estime que c'est « de manière totalement aléatoire que la partie adverse estime la chance, pour la requérante, d'obtenir le renouvellement de sa licence à une chance sur deux ». Elle souligne qu'elle a « adopté une attitude exemplaire qui démontre [...] sa capacité à respecter les règles et à rechercher la protection des joueurs » et qu'au « vu de ces éléments ainsi que du caractère complet du dossier de demande de renouvellement de licence, on peut raisonnablement affirmer que toute administration normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes conditions, aurait accordé le renouvellement de la licence ». Elle en déduit que « le renouvellement de la licence au terme de son échéance en septembre 2018 devrait être estimé à 100% ». Elle avance que « c'est à

tort que la partie adverse estime la période indemnisable à la période de 15 juin 2020 au 9 septembre 2021, soit une période de 13 mois » et que la partie adverse « se fourvoie en considérant que la requérante a contribué à son dommage en ce qu'elle n'a pas, dès le mois d'octobre 2018, commencé à engager des paris dans le cadre d'une activité complémentaire à celle de librairie ». Elle observe que les activités de libraire et d'agence de paris sont des métiers différents, que « le fait de s'être, finalement, reconvertie en librairie relève de sa propre liberté d'entreprendre » et que « l'exercice de cette liberté d'entreprendre est, par définition, libre, de sorte qu'elle ne pourrait lui être reprochée ». Elle indique que « dans l'appréciation du dommage, il serait abusif de ne pas tenir compte des profits de la librairie puisque, si ce bâtiment était demeuré une agence, l'activité de librairie n'aurait pas pu être exercée à cette adresse ». Elle explique qu'à « considérer que la partie adverse puisse être suivie dans son raisonnement et [qu'on] on puisse reprocher à la partie requérante de ne pas s'être directement reconvertie en agence de paris, *quod certe non*, le dommage de la requérante s'élèverait, en tout état de cause, à la différence entre les revenus (moyens) de la librairie et les revenus (moyens) d'une agence, tel qu'il ressort du rapport BDO » et que la « période d'indemnisation ne peut, en aucun cas, être réduite à partir du 15 juin 2020 ». Elle fait valoir que « le début de la période indemnisable est bien à partir de l'échéance de la licence le 9 septembre 2018 », que la « licence renouvelée aurait duré jusqu'au 9 septembre 2021 » et que « cette licence ainsi renouvelée aurait, à nouveau, été renouvelée au terme de ces 3 ans, de sorte que la période indemnisable doit être étendue au 31 octobre 2022 ». S'agissant du groupement d'agences de paris retenues et des coûts, elle soutient qu'ils ont été correctement établis par la société d'audit et que le dommage a été correctement évalué à 465.000 euros.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Après une analyse de jurisprudence et de doctrine, la partie adverse explique que le Conseil d'État « n'a jamais considéré que la théorie de l'équivalence des conditions ne devrait pas être de mise » et qu'à « supposer qu'il faille s'écarter de la théorie de l'équivalence des conditions, alors il faudrait recourir à la théorie de l'alternative légitime ». Elle avance qu'il revient donc au Conseil d'État « d'apprécier si, *in concreto*, le dommage ne serait pas survenu de la même manière sans l'autorisation annulée et le vice de celle-ci, en appréciant quelle aurait été l'attitude qui aurait dû être celle de l'autorité dans les mêmes circonstances matérielles, c'est-à-dire sur la base d'un dossier identique, si l'illégalité qui a été constatée par l'arrêt du Conseil d'État n'avait pas été commise ». Elle fait valoir que l'arrêt d'annulation a retenu un défaut de motivation formelle et qu'à supposer même qu'il « s'agisse d'une absence d'une preuve de l'examen concret de la demande et d'une motivation formelle inadéquate du refus de renouvellement [...], cela ne change néanmoins rien

à la démarche de votre Conseil » qui « doit apprécier quelle aurait été l'attitude de la partie adverse si elle avait pris en compte, *quod non*, le rapport de police du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction et si elle aurait pu refuser légalement le renouvellement sollicité ». Elle fait valoir qu'il n'est pas établi que le renouvellement aurait été accordé, que « nous sommes en présence de manquements graves », que le Conseil d'État n'a pas considéré que sa décision était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et qu'il « ne se déduit donc pas de votre arrêt d'annulation que le renouvellement de la licence sollicité aurait dû nécessairement être octroyé ». Elle répète qu'elle « était en droit, au vu du dossier administratif de refuser le renouvellement de la licence de la partie requérante, sachant, à cet égard, que la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation à l'égard duquel votre Conseil n'exerce qu'un contrôle marginal » et reproduit l'argumentation de son mémoire en réponse. Elle ajoute que le rapport du 17 septembre 2018 « ne se substitue pas à l'avis du Bourgmestre du 2 juillet 2018, en telle sorte que le dossier contient toujours un avis défavorable de ce dernier ». Elle soutient que sauf à conduire le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de la partie adverse, « il ne peut être considéré [...] que le lien de causalité est établi entre l'illégalité de forme constatée par votre arrêt n°254.711, du 10 octobre 2022 et le dommage dont la réparation est poursuivie » puisque « la preuve du lien de causalité n'est rapportée que lorsque le lien de causalité entre la faute et le dommage est certain ».

S'agissant du dommage, la partie adverse rappelle que « 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 a été annulé par l'arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021 » et que la « conséquence de cet arrêt d'annulation est que les jeux qui auraient pu être exploités par la partie requérante entre le 9 septembre 2018, date du refus de renouvellement et le 9 septembre 2021, date d'expiration de la licence F2 qui aurait dû être renouvelée, n'auraient légalement pu l'être ». Elle s'interroge sur « la légitimité du préjudice réclamé par la partie requérante, dès lors qu'elle réclame la réparation d'un dommage illicite » et fait valoir que « le préjudice réparable doit être légitime ». Elle considère qu'à « supposer que le lien de causalité puisse être établi, le dommage réclamé n'est pas indemnisable ». Elle avance, par ailleurs, qu'à « considérer *quod non*, que le préjudice allégué soit indemnisable et soit en lien causal avec l'illégalité constatée par votre arrêt n° 254.711, du 10 octobre 2022 », la perte de chance ne peut être que de 10% au maximum, car dès lors que « les manquements étaient graves et qu'il ne peut être tenu pour acquis que les mesures prises par la partie requérante quelques semaines avant la réunion de la Commission des jeux de hasard auraient amené à relativiser ces manquements, il y avait peu de chance de voir la licence renouvelée ».

S'agissant de la période indemnisable, la partie adverse maintient que « la période indemnisable doit être limitée à la date du 15 juin 2020, date de la notification de la licence F2 accordée à la SPRL Redsports.be » et que dès « lors que le nombre de 1.000 établissements [...] n'était pas atteint durant la période du 2 octobre 2018 au 15 juin 2020, il en résulte que si la requérante n'a pas pu prendre de paris en tant que libraire pendant cette période, c'est de son propre fait ».

Elle ajoute enfin que la prise en compte des intérêts publics s'oppose à un calcul purement mathématique.

E. Dernier mémoire de la partie requérante

S'agissant du lien de causalité, la partie requérante fait valoir que « la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle allègue que, dès lors qu'elle dispose d'un certain pouvoir d'appréciation dans le renouvellement d'une licence de jeux de hasard, elle était en droit de refuser le renouvellement de la licence et qu'il n'y a pas, par conséquent, de lien de causalité direct entre le motif d'annulation (un défaut de motivation) et le dommage », car ce « raisonnement *per se* de la partie adverse, s'il devait être suivi, empêcherait toute indemnité réparatrice en cas de marge de manœuvre dans le chef de la partie adverse », ce qui n'est pas le souhait du législateur.

Elle souligne que le motif de refus lié à la présence antérieure de mineurs est lié au moyen et observe que :

- « Premièrement, Votre Conseil a rappelé dans son arrêt que ce seul motif ne pouvait être apprécié "*per se*", sans avoir égard à la réaction de la requérante suite à cette problématique. En effet, si la seule présence de mineurs avait été un motif suffisant d'annulation (sans prendre en considération les correctifs apportés par la requérante), la présence de ce motif dans l'acte annulé aurait permis de valider le respect de la motivation formelle. Or, tel n'est pas le cas : l'acte attaqué a été annulé pour défaut de motivation formelle.
- S'agissant de l'avis négatif du Bourgmestre, également souligné par la partie adverse comme étant un motif suffisant pour la partie adverse de ne pas renouveler la licence, la partie requérante souligne que ce motif peut se voir attribuer la même critique que le Conseil d'État a dirigée vers les deux motifs suivants : "l'argumentation exposée à l'audience par le demandeur est tardive" et "le rapport de police du 17 septembre 2018 mentionnant l'absence de nouvelle infraction n'invalide en rien les constatations initiales" : la prise en compte de l'avis négatif du Bourgmestre antérieur au nouveau rapport favorable de police (et alors que cet avis du bourgmestre se fonde uniquement sur l'existence d'un avis défavorable de police) est un motif qui ne permet "ni de conclure que la partie adverse a bien pris en considération les faits nouveaux portés à sa connaissance ni de comprendre pourquoi ces arguments ne pouvaient justifier le renouvellement de la licence" [...]. Un examen minutieux du dossier aurait incité la partie adverse à demander un nouvel avis au bourgmestre de Braine-l'Alleud, sur base de l'avis favorable rendu par le chef de corps, notamment dans la mesure où cet avis du Bourgmestre se fonde uniquement sur un rapport de police "ancien". La requérante souligne,

d'ailleurs, que le nouvel avis (favorable) du chef de corps de la police était concerté avec la cheffe de cabinet du bourgmestre ».

Elle ajoute, concernant ce motif de refus, que la partie adverse « n'avait pas "le choix", face à la problématique de la présence de mineurs au sein de l'agence de paris, d'entamer une procédure de sanction ou de conclure la procédure de renouvellement par un refus », que ces deux procédures ne se confondent pas et que la partie adverse « ne dispose pas du pouvoir d'appréciation de décider, face à une situation donnée, d'appliquer l'une ou l'autre procédure ». Elle souligne que « la décision de refus de licence ne peut s'associer de motifs d'ordre punitif » et qu'au regard des circonstances de l'espèce, « la partie adverse aurait difficilement pu refuser la licence au seul motif que des mineurs y avaient été aperçus (situation entretemps résorbée) sans laisser entrevoir une volonté de punir ». Elle observe, par ailleurs que « le fait que, dans le cadre de la procédure en annulation, un moyen ait été pris de l'erreur manifeste d'appréciation et que ce moyen n'ait pas été retenu en priorité n'implique pas que le Conseil d'État aurait constaté son absence de fondement ». Elle estime que le Conseil d'État peut « avoir égard à des illégalités soulevées (mais non explicitement considérées comme fondées dans l'arrêt d'annulation), d'autant plus que l'article 11*bis* permet l'introduction d'une demande en indemnité réparatrice avant même que Votre Conseil n'ait rendu son arrêt définitif portant sur les moyens d'annulation ». Elle fait valoir que la circonstance que seul un moyen ait été examiné n'implique pas que les autres moyens d'annulation n'ont aucun fondement et que, dans l'appréciation du lien de causalité, « il convient d'avoir égard à la situation qui se serait produite si la partie adverse n'avait pas commis l'illégalité constatée », ce qui implique « de considérer si, à la lecture du dossier administratif, la licence aurait été octroyée ou non », dossier qui « n'est pas forcément "blanchi" de toutes les critiques formulées dans la requête en annulation initiale qui n'auraient pas été examinées par le Conseil d'État dans son arrêt d'annulation (puisque'un seul moyen suffit à l'annulation la plus étendue) ». Elle soutient que le Conseil d'État doit avoir égard aux éléments de droit qui n'ont pas encore été tranchés et estime qu'en l'espèce, aucun élément du dossier administratif ne permet de considérer que la licence n'aurait pas été renouvelée. Elle souligne qu'elle « dispose, depuis le 30 mai 2023, d'une nouvelle licence F2 461726 en vue d'exploiter une agence de paris Avenue Léon Jourez 74 à 1420 Braine-l'Alleud » et fait valoir que « Dès lors que la licence a finalement été renouvelée, ce renouvellement aurait certainement pu être accordé en 2018 si les illégalités constatées par Votre Conseil n'avaient pas été commises par la Commission des jeux de hasard ». Elle en déduit qu'on peut « raisonnablement affirmer que toute administration normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes conditions, aurait accordé le renouvellement de la licence », que « le lien de

causalité est établi » ou qu'à tout le moins, « le lien de causalité entre l'illégalité et la perte d'une chance d'obtenir la licence est établi ».

S'agissant du dommage, la partie requérante conteste la période de référence limitée par la partie adverse à celle du 15 juin 2020 au 9 septembre 2021 de la manière suivante :

« • S'agissant de l'entame de cette période de référence du dommage, la requérante rappelle qu'elle débute à dater du 2 octobre 2018, lendemain de la date à laquelle la décision de refus de renouvellement de sa licence F2 lui a été notifiée, licence lui permettant d'exploiter une agence de paris à Braine-l'Alleud.

Le 15 juin 2020 correspond à la date d'octroi de la licence F2 permettant l'engagement de paris à titre complémentaire au sein de la librairie de la SPRL Redsports.be.

Sur ce point, la requérante rappelle qu'il ne peut être considéré qu'elle a contribué à son dommage en ce qu'elle n'a pas, dès le mois d'octobre 2018, commencé à engager des paris dans le cadre d'une activité complémentaire au sein d'une librairie.

Les activités de libraire et d'agence de paris sont des métiers différents. Le nouvel arrêté royal du 17 février 2022 fixant les contours de l'activité complémentaire exercée par les librairies le démontre, par le nombre de conditions et règles que cet arrêté royal impose.

Il ne pourrait être reproché à la requérante d'avoir aggravé son dommage en ne se lançant pas directement dans une autre activité. Le fait de s'être, finalement, reconvertie en librairie relève de sa propre liberté d'entreprendre. L'exercice de cette liberté d'entreprendre est, par définition, libre, de sorte qu'elle ne pourrait lui être reprochée.

• S'agissant de la fin de la période de référence du dommage, la date du 9 septembre 2021 [...] n'est pas davantage la référence pertinente. En effet, le dommage a continué après cette date, la Commission des jeux de hasard étant en défaut de publier les places vacantes pour les licences F2.

La Commission des jeux de hasard invoque, dans son dernier mémoire, que "pour l'année 2021, seuls 461 établissements étaient autorisés" :

o Premièrement, cette affirmation est erronée, dans la mesure où la pièce n°2 de son inventaire recense, pour l'année 2021, 589 établissements actifs (résultat obtenu en additionnant toutes les licences actives dans chaque province).

o Deuxièmement, la requérante est particulièrement surprise de lire l'avis de la partie adverse sur ce point, dans la mesure où la Commission des jeux de hasard était, à cette époque, en défaut de publier les places vacantes pour les licences F2, formalité obligatoire préalable à l'introduction d'une demande de renouvellement de licence.

En effet, l'article 3 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 "fixant le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes et mobiles de classe IV, les critères visant à organiser une dispersion de ces établissements ainsi que la procédure pour le traitement des demandes lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement" dispose que :

"Art. 3. Si une licence se libère à la suite d'un désistement ou d'un retrait après que le nombre maximum de licences de classe F2 pour des établissements de jeux de hasard fixes ou mobiles de classe IV a été octroyé, cette licence vacante pour un établissement de jeux de hasard fixe ou mobile de classe IV sera publiée, sur l'initiative de la Commission des jeux de hasard, au Moniteur belge et sur le site internet de la Commission des jeux de hasard."

Le Roi ne laisse pas la possibilité à la Commission des jeux de hasard d'apprécier l'opportunité de publier la liste des places qui sont vacantes. Or, la Commission des jeux de hasard n'a pas, en 2021, publié de nouvelles places vacantes (alors même que, de son propre aveu, des places étaient disponibles). L'absence de publication des places vacantes était assumée par la Commission des jeux de

hasard, tel qu'il ressort des échanges d'email d'octobre et de novembre 2021 entre la Commission et la partie requérante : [...]

La Commission des jeux de hasard aura encore attendu de nombreux mois avant de publier la liste des places vacantes pour les licences F2.

En l'absence de publication des places vacantes, il ne peut être reproché à la SA DERBY d'avoir aggravé son dommage en ne sollicitant pas une nouvelle licence. Au contraire, la SA DERBY a été diligente et s'est renseignée auprès de la Commission pour savoir quand ces places vacantes seraient publiées ».

S'agissant de la licence F2 permettant à la librairie SPRL Redsports.be d'exploiter des paris à titre complémentaire, la partie requérante indique qu'elle a été octroyée le 15 juin 2020 et précise ce qui suit :

« Auparavant, il n'a jamais été question d'une librairie "pure", sans activité de paris (cela ne ressort d'ailleurs pas de ses précédents écrits de procédure).

Les résultats, en matière d'engagement de paris, de la librairie exploitée par la SPRL Redsports.be ont effectivement été perçus à partir du 15 juin 2020, date à laquelle la librairie a entamé ses activités (principale de librairie et complémentaire d'engagement de paris).

Le fait que le rapport BDO mentionne des revenus générés sur la période du 2 octobre 2018 au 31 octobre 2022 n'est pas contradictoire : il s'agissait de comparer les revenus estimés de l'agence de paris (colonne A) et les revenus réels de issus de l'activité de paris de la librairie (colonne B) sur une même période de temps. Concrètement, du 2 octobre 2018 au 14 juin 2020, l'établissement (sans affectation) de l'avenue Léon Jourez 74 n'a généré aucun revenu.

La période d'inactivité du 2 octobre 2018 au 14 juin 2020 s'explique par plusieurs facteurs :

- Il n'a pas été directement envisagé de remplacer l'agence par une librairie. En effet, la SA DERBY a d'abord tenté, par les voies de recours qui lui étaient ouvertes, de convaincre la Commission des jeux de hasard de changer sa décision de refus de renouvellement. Elle a introduit un recours en annulation devant Votre Conseil le 19 novembre 2018.

- Des travaux de réaménagement du bâtiment ont dû être effectués pour modifier l'affectation des lieux.

- La période du Covid a mis entre parenthèse toute évolution dans ce dossier entre le 13 mars 2020 et début juin 2020 ».

S'agissant de la détermination du benchmark repris dans le rapport d'audit, elle explique qu'il a « pour objectif d'évaluer les performances d'une entreprise par comparaison avec ses concurrents » et fait valoir ce qui suit :

« le "benchmark" correspond à un groupement de 235 agences de paris. Ce groupe ne correspond pas à l'entière des agences dont la SA DERBY disposait des chiffres, dans la mesure où ont été retirées les agences présentant des "anomalies":

- “i. Les agences ouvertes après le 1^{er} janvier 2018 ;

- ii. Les agences fermées entre le 1^{er} janvier 2018 et la date du présent rapport ;

- iii. Les agences ayant connu un 'lockdown Covid' plus long que la moyenne ;

- iv. Les agences temporairement privées de licences au cours de l'année 2022.”

Dès lors qu'il s'agit d'appliquer aux revenus de l'agence de paris sise avenue Léon Jourez un pourcentage d'évolution de ses revenus identiques à la moyenne d'évolution des autres agences de paris, il est apparu évident d'évincer ces "anomalies" de l'éventail (très large) d'agences de paris prises à titre de référence. Ceci permet de tendre le plus possible vers la situation qu'aurait connue l'agence

de l'avenue Leon Jourez et pouvoir estimer, au mieux, le dommage matériel issu du non-renouvellement de la licence.

Par conséquent, il est compréhensible que soient exclues :

- "Les agences ouvertes après le 1^{er} janvier 2018" :

Il s'agit d'une exclusion logique. Pour rappel, la méthodologie suivante a été appliquée :

"Afin d'estimer le résultat de l'agence de Braine-l'Alleud dans l'hypothèse d'un maintien sous la forme d'une agence de paris à partir du 2 octobre 2018, la société DERBY a comparé la moyenne journalière du chiffre d'affaires, par nature de paris, d'un groupe d'agences de paris de la société DERBY entre le 2 octobre 2018 et le 31 octobre 2022 avec la moyenne du chiffre d'affaires de ces mêmes agences entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} octobre 2018.

Ainsi, le pourcentage journalier d'évolution du chiffre d'affaires obtenu a été appliqué à la moyenne du chiffre d'affaires constaté au sein de l'agence de Braine-l'Alleud entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} octobre 2018" (pièce n°3)

Au vu de cette méthodologie, le "benchmark" ne pouvait contenir que des agences ouvertes au plus tard au 1^{er} janvier 2018. Il ne s'agit pas d'une question de "clientèle comparable" [...], mais bien de disposer d'une période d'activité comparable (calculer, pour chaque agence, le pourcentage d'évolution entre, d'une part, la période du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} octobre 2018 et, d'autre part, la période du 2 octobre 2018 et du 31 octobre 2022).

- "Les agences fermées entre le 1^{er} janvier 2018 et la date du présent rapport" :

De même, la méthodologie employée nécessite d'analyser des échantillons d'agences qui rentrent dans les critères de méthodologie, et donc peuvent fournir des chiffres du 1^{er} janvier 2018 jusqu'à la date du rapport. Ce n'est que de cette manière qu'il est possible, pour chacune de ces agences, de générer un pourcentage d'évolution entre la période du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2018 et la période postérieure à celle-ci, pour ensuite appliquer ce pourcentage aux chiffres issus de la période du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2018 de l'agence de Braine-l'Alleud.

- "Les agences ayant connu un 'lockdown Covid' plus long que la moyenne" :

Le lockdown imposé aux agences de paris de mars à juin 2020 est une expérience commune à toutes les agences, qui aurait, avec certitude, été vécue par l'agence de paris située avenue Léon Jourez. Intégrer cette période est donc essentiel pour estimer la réalité du préjudice subi. En revanche, les agences ayant connus un temps de fermeture en raison du covid "plus long que la moyenne" ne peuvent être considérées comme étant représentatives puisque ces agences font exception.

- "Les agences temporairement privées de licences au cours de l'année 2022" :

De même, la situation exceptionnelle vécue par certaines agences résultant d'une privation temporaire de leur licence en 2022 fait perdre à ces agences leur représentativité, raison pour laquelle elles ont été exclues.

Par ailleurs, la requérante rappelle que le benchmark en l'espèce recense 235 agences de paris, ce qui permet largement de considérer qu'il représente une moyenne adéquate de la réalité de l'évolution des résultats des agences de paris de 2018 à 2022 ».

Enfin, la partie requérante soutient que « l'établissement de la perte de chance à "10 %" maximum par la partie adverse est totalement arbitraire et ne repose sur aucune argumentation valable (et ce d'autant plus que la licence a été renouvelée le 30 mai 2023) » et observe que « s'agissant des intérêts publics et privés, la partie adverse ne fait valoir aucune argumentation utile permettant de diminuer le montant de l'indemnité telle que sollicitée dans la requête en indemnité réparatrice ».

F. Audience du 2 juin 2025

Les parties ont été invitées à apporter plus de précisions sur la licence F461726 - mentionnée par la partie requérante dans son dernier mémoire - dont celle-ci indique qu'elle permet l'exploitation de l'agence de paris concernée et qu'elle a été renouvelée le 30 mai 2023 et à s'exprimer sur l'incidence de cette licence sur le dommage et la période indemnisable.

En réponse à cette question, la partie requérante a expliqué que la licence dont elle indique dans son dernier mémoire qu'elle a été renouvelée le 25 mai 2023 n'est pas la licence FB-350664, mais la licence FB-461726 qui avait été initialement délivrée pour un établissement situé à Marchienne-au-Pont et dont elle a obtenu concomitamment le renouvellement et le transfert vers l'adresse à laquelle était exploitée précédemment la licence FB-350664. Elle a souligné que cette licence avait initialement fait l'objet d'un précédent renouvellement le 21 avril 2021, ce qui explique la mention dans l'extrait du site internet de la partie adverse reproduit dans son dernier mémoire. Elle a souligné que si l'agence litigieuse a donc pu être réouverte par le déménagement d'une autre licence, cette circonstance n'a pas d'incidence sur le dommage ou la période indemnisable. Elle s'est, pour le surplus, référée à ses écrits de procédure.

La partie adverse a indiqué qu'elle n'avait aucune information de nature à contredire les éléments factuels donnés par la partie requérante en ce qui concerne la question posée par le Conseil et que ces éléments n'avaient donc pas d'influence sur la période indemnisable. Elle a ensuite contesté l'existence du lien de causalité estimant qu'elle était fondée à refuser le renouvellement au regard des pièces et des manquements graves. Elle a soutenu qu'à la suite de l'annulation de 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 par l'arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.535), la partie requérante demandait une indemnisation pour une perte de gains illégitimes. Elle a enfin exposé qu'en ce qui concerne la période postérieure au 9 septembre 2021, il n'y avait pas de lien de causalité avec l'illégalité et qu'elle n'avait aucune obligation de publication des licences vacantes. Elle s'est, pour le surplus, référée à ses écrits de procédure.

IV.2. Appréciation

L'article 11*bis*, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence ».

Cette disposition soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à plusieurs conditions. La première implique le constat d'une illégalité, la deuxième, l'existence d'un préjudice, la troisième, un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice, et la quatrième, la détermination du montant de l'indemnité réparatrice.

En règle, le préjudice doit être né, certain et actuel. Il doit, en outre, être personnel au demandeur d'indemnité, en ce sens que celui-ci ne peut réclamer la réparation d'un dommage causé à un tiers.

Le préjudice peut être d'ordre matériel ou d'ordre moral.

Le dommage réparable est un préjudice résiduel, c'est-à-dire celui qui n'est pas autrement réparé au moment de statuer sur l'indemnité réparatrice. Peuvent de la sorte contribuer en tout ou en partie à la réparation du dommage, l'annulation elle-même qui peut participer à la réparation du dommage moral, ou encore la réfection de l'acte après l'annulation.

Par ailleurs, le préjudice allégué doit être en lien avec l'illégalité commise : la personne lésée doit établir que l'illégalité retenue est à l'origine du préjudice qu'elle subit, en ce sens que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité, l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* ne trouvant en outre à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer.

Selon la *ratio legis*, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité « en équité » de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl., Sénat*, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7).

Par ailleurs, l'obligation pour le Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, comme le prescrit l'article 11*bis* précité, se justifie, selon le législateur, « notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl., Sénat*, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl., Sénat*, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

En l'espèce, l'illégalité de l'acte est constatée par l'arrêt n° 254.711 du 10 octobre 2022, le premier moyen unique étant jugé fondé dès lors que les motifs de l'acte attaqué ne permettent ni de conclure que la partie adverse a bien pris en considération les faits nouveaux portés à sa connaissance ni de comprendre pourquoi ces arguments ne pouvaient justifier le renouvellement de la licence.

Ainsi que le souligne la partie adverse, elle disposait d'un pouvoir d'appréciation dans le cadre de son examen de la demande de renouvellement. Ce pouvoir d'appréciation pouvait l'amener, au regard de son examen des éléments qui lui étaient soumis, soit à accorder le renouvellement demandé, soit à le refuser. Aucun élément du dossier administratif ne permet d'affirmer que la partie adverse aurait, si elle avait pris en considération les faits nouveaux portés à sa connaissance lors de l'adoption de l'acte annulé, accordé ou refusé le renouvellement sollicité. Le préjudice dont peut, dans ces conditions, se prévaloir la partie requérante est la perte d'une chance d'obtenir le renouvellement de sa licence. Ce préjudice ne se serait pas produit si la partie adverse avait pris en considération les faits nouveaux portés à sa connaissance de telle sorte que l'illégalité retenue est bien à l'origine du préjudice subi. Le lien de causalité est, dès lors, établi.

Cette perte de chance n'est, par contre, pas évaluable en termes de pourcentage. Plus particulièrement, rien ne permet de conclure que si la partie adverse avait pris en considération les faits nouveaux portés à sa connaissance, la partie requérante aurait eu 10% ou 50% de chances d'obtenir le renouvellement sollicité. Le dommage matériel en lien avec l'illégalité ayant conduit à l'annulation de l'acte ne peut, dès lors, être évalué qu'*ex aequo et bono*. Dans le cadre de cette évaluation *ex aequo et bono*, il y a, par ailleurs, lieu de tenir compte, d'une part, de l'annulation de 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 par l'arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021, d'autre part, de la période durant laquelle la licence renouvelée aurait pu être exploitée et enfin de l'exploitation des lieux après le non-renouvellement de la licence.

S'agissant de l'annulation de l'arrêté royal du 4 mai 2018 précité par l'arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021, il peut, en effet, être admis que, comme le soutient la partie adverse, la partie requérante n'est pas légitime à se prévaloir de la perte d'une chance d'obtenir des recettes fondées sur cet arrêté royal.

S'agissant de la période durant laquelle la licence renouvelée aurait pu être exploitée, le renouvellement ne pouvait être accordé que pour une période limitée de trois années prenant fin le 9 septembre 2021. Rien ne permet d'établir avec certitude que la partie requérante aurait réellement exploité l'agence de paris concernée pendant toute cette période, ni qu'elle en aurait sollicité ensuite et obtenu un nouveau renouvellement.

Il y a, par ailleurs, également lieu de tenir compte qu'après le non-renouvellement de sa licence, la partie requérante ne conteste pas avoir, au moins partiellement et pendant une certaine période, exploité les lieux et en avoir ainsi obtenu des revenus.

Compte tenu de ces éléments, il y a lieu d'octroyer *ex aequo et bono* à la partie requérante une indemnité réparatrice de 5.000 euros à charge de la partie adverse

Enfin, si la partie adverse expose qu'il « faut également tenir compte de l'obligation pour Votre Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11*bis* précité qui se justifie notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse », elle n'expose pas quelle circonstance d'intérêt public s'opposerait à l'octroi de l'indemnité réparatrice ainsi fixée.

Une indemnité réparatrice de 5.000 euros est, dès lors, accordée à la partie requérante à charge de la partie adverse.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite l'octroi des frais et dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 770 euros.

Dès lors que la partie requérante a obtenu gain de cause, il convient de faire droit à sa demande et de lui accorder, à charge de la partie adverse, une indemnité de procédure au montant de base indexé de 770 euros.

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

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

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice de 5.000 euros est accordée à la partie requérante.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

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

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet