

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.051 du 29 novembre 2023

A. 230.092/XI-22.864

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

contre :

la Commission des jeux de hasard,
ayant élu domicile chez
Philippe LEVERT, avocat,
avenue de Fré 229
1180 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

**la société anonyme CASINOS AUSTRIA
INTERNATIONAL BELGIUM,**
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par voie électronique le 29 janvier 2020, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 23 octobre 2019 d'octroyer à la S.A. Casinos Austria International Belgium une licence F(A)+116777 en vue d'exploiter des jeux de hasard via l'URL "www.sports.betway.be" ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 11 mars 2020, la société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 23 juillet 2020 a accueilli provisoirement la requête en intervention introduite par la société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 septembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 novembre 2023.

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

M^e Lola Malluquin, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, 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. Exposé des faits de la cause

La première partie requérante est une société anonyme de droit belge qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle expose qu'elle exploite un établissement de classe II (salle de jeux de hasard) à Ixelles et dispose d'une licence de classe B (licence n° B3892). Elle détient également une licence supplémentaire

B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II sur le site <http://www.casinobelgium.be>.

La seconde partie requérante est une société anonyme qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle expose qu'elle est titulaire d'une licence de classe C (licence n°C10848).

La société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM, partie requérante en intervention, expose qu'elle exploite le casino de Bruxelles, établissement de classe I. Elle est également autorisée à organiser des paris sur la base d'une licence F116777.

Par une requête introduite le 24 septembre 2015, la première partie requérante demande l'annulation de la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM une licence A+20000 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I en ligne au moyen de l'URL www.betway.be et de la décision de la Commission des jeux de hasard du même jour d'octroyer à la même société une licence FA+116777 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe IV en ligne au moyen de l'URL www.betway.be. Le Conseil d'Etat annule ces décisions par son arrêt n° 245.272 du 1^{er} août 2019.

Le 23 octobre 2019, la partie adverse octroie une licence complémentaire FA+116777 à la société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM, à la suite de sa demande tendant à exploiter le site www.sports.betway.be en tant que licence complémentaire de la licence FA116777. Il s'agit de l'acte attaqué.

Par une requête introduite également le 29 janvier 2020, les parties requérantes sollicitent l'annulation de la décision de la Commission des jeux de hasard du 11 décembre 2019 d'octroyer à la société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM une licence A+20000 en vue d'exploiter des jeux de hasard via l'URL www.casino.betway.be. Ce recours est pendant sous le numéro A.230.091/XI-22.863.

IV. Intervention

Rien ne s'oppose à ce que la requête en intervention introduite par la société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM soit accueillie en sa qualité de bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Conséquence de l'expiration de la licence attaquée

A. Rapport de Monsieur l'Auditeur général adjoint

Dans son rapport, ayant constaté que de nouvelles licences F1 et F1 +116777 ont été délivrées à la partie requérante en intervention le 30 juin 2020, et font toutes les deux l'objet de recours en annulation enrôlés sous les numéros A. 232.198/XI-23.294 et A.232.201/XI.23.295, Monsieur l'Auditeur général adjoint soulève d'office la question de la persistance de l'intérêt à agir, l'acte attaqué ayant cessé de produire ses effets.

B. Thèse des parties

Les parties requérantes rappellent la position qu'elles avaient déjà exprimée dans un courriel précédant le dépôt de son rapport. Selon elles, la jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens qu'un requérant ne perd pas son intérêt dans l'hypothèse où les circonstances évoluent pour des raisons qui ne lui sont pas imputables, mais qui sont seulement dues à l'écoulement du temps. Elles font référence à l'arrêt n°243.406 du 15 janvier 2019 à l'appui de cette thèse. Elles estiment que considérer qu'elles perdraient intérêt à leur recours reviendrait à permettre à la partie adverse de faire échouer un recours en annulation en prenant une nouvelle décision en cours de procédure (qu'il s'agisse d'une nouvelle licence ou, comme constaté dans d'autres dossiers, d'une modification d'URL). Elles rappellent que l'intérêt à agir ne peut pas être apprécié d'une manière exagérément restrictive ou formaliste, sous peine de porter atteinte au droit d'accès à un tribunal. Elles précisent dans leur dernier mémoire, pour étayer l'idée que l'annulation de l'acte attaqué leur procurerait un avantage concret, que la licence F1+ octroyée le 30 juin 2020 est en substance identique à celle qui avait été accordée le 23 octobre 2019 et qui constitue l'acte ici attaqué. L'annulation de celui-ci leur procurerait donc l'avantage concret de ne pas devoir à nouveau mener l'intégralité du débat juridique déjà mené dans le cadre de la présente affaire, « puisque l'annulation de l'acte attaqué entraînerait nécessairement l'annulation de la nouvelle licence délivrée le 30 juin 2020 ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose ne pas apercevoir la pertinence de ce dernier argument, la procédure en annulation relative à la licence octroyée le 30 juin 2020, encore pendante, étant indépendante de la présente procédure.

La partie requérante en intervention se réfère sur ce point au rapport M. l'Auditeur général adjoint.

C. 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, *Vermeulen c. Belgique*, §§ 42 e.s.).

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.

Selon l'article 43/8, § 3, 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, la « durée de validité des licences supplémentaires est liée à la durée de validité respective de la licence de classe A, B ou F1 ».

En l'espèce, la licence attaquée a été délivrée le 23 octobre 2019 et constitue une licence supplémentaire liée à la licence F1 116777, dont il n'est pas contesté qu'elle était valable pour une durée de 9 ans, et qui a elle-même été délivrée le 6 juillet 2011. Ces deux licences sont venues à expiration. Les parties ne contestent pas que de nouvelles licences F1 et F1 +116777 ont été délivrées à la partie requérante en intervention le 30 juin 2020, et font toutes les deux l'objet de recours en annulation enrôlés sous les numéros A. 232.198/XI-23.294 et A.232.201/XI.23.295.

Afin de justifier la persistance de leur intérêt à obtenir l'annulation d'une licence expirée, les parties requérantes invoquent l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019. Cet arrêt concerne, toutefois, la qualité dont doit justifier une partie requérante pour introduire un recours en annulation. Dans cette affaire, la partie requérante avait perdu la qualité qui justifiait l'introduction de son recours et donc l'intérêt fonctionnel dont elle pouvait se prévaloir, non en raison d'un acte qu'elle aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui lui serait personnellement imputable mais à la suite de la décision qu'elle attaquait devant le Conseil d'État. Le Conseil d'État a, dès lors, estimé que, dans ces circonstances concrètes, dénier l'intérêt fonctionnel au motif que la partie requérante a perdu sa qualité à agir porterait une atteinte disproportionnée à son droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces circonstances sont étrangères au cas d'espèce où aucune des parties requérantes ne peut prétendre avoir perdu sa qualité à agir en raison de l'exécution de l'acte attaqué.

Contrairement à ce qu'avancent encore les parties requérantes, le constat qu'elles ne justifient plus de l'intérêt au recours requis ne reviendrait pas à permettre à la partie adverse ou au titulaire de la licence attaquée de faire échouer un recours en annulation en prenant une nouvelle décision en cours de procédure. La perte de l'intérêt à agir n'a, en effet, pas pour origine la délivrance d'une nouvelle licence F1+, mais bien l'expiration de la licence attaquée à l'issue de la durée de validité prévue par l'article 43/8, § 3, de la loi du 7 mai 1999 précitée.

S'agissant de l'écoulement du temps et du caractère effectif du recours, les parties requérantes omettent l'enseignement de l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 244.015 du 22 mars 2019 qui 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 ». La circonstance que, comme en l'espèce, 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.

Enfin, comme le souligne la partie adverse, la nouvelle licence F1+ accordée à la partie requérante en intervention le 30 juin 2020 est indépendante de la licence ici expirée, en manière telle que l'illégalité de celle-ci n'emporterait pas automatiquement l'annulation de celle-là. Par ailleurs, l'intérêt ainsi évoqué par les parties requérantes consiste, en réalité, à obtenir du Conseil d'Etat une consultation juridique à propos de la validité d'une licence qui ne fait pas l'objet du présent recours, ce qui n'est pas de sa compétence.

Aucun des éléments avancés par les parties requérantes ne permet, dès lors, de justifier l'intérêt actuel à leur recours dirigé contre une licence expirée. Le recours est, en conséquence, irrecevable.

VI. Confidentialité

La partie adverse sollicite la confidentialité de la pièce 1 *bis* du dossier administratif.

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'Etat et que les pièces sont renvoyées aux parties, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de maintien de la confidentialité des pièces qualifiées comme telles par la partie adverse.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite la condamnation des parties requérantes au paiement d'une indemnité de procédure de 700 euros.

Les parties requérantes ne se sont pas adaptées aux changements de circonstances pour conserver leur intérêt. L'irrecevabilité de leur recours pour ce

motif leur est donc imputable de telle sorte qu'elles doivent être considérées comme parties succombantes.

Il y a, en conséquence, lieu d'octroyer à la partie adverse l'indemnité de procédure qu'elle sollicite à charge des parties requérantes.

Enfin, le recours étant rejeté, le droit visé à l'article 70 du règlement général de procédure et la contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure doivent être mis à la charge des parties requérantes, la partie requérante en intervention supportant ses propres dépens.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et de la loi du 26 avril 2017 réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017. Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 560 euros chacune.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à sa requête en intervention.

Article 4.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes, à concurrence de 10 euros chacune, par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 novembre 2023, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer