CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.200 du 18 novembre 2014

A. 209.211/XI-19.704

En cause : **la s.a. ROCOLUC**,
ayant élu domicile chez
Mes Fr. TULKENS &
M. M. VANDERSTRAETEN, avocats,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles,

contre :

la Commission des Jeux de Hasard.
ayant élu domicile chez
Mes Ph. LEVERT et M.VELGHE, avocats,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête, recommandée à la poste le 17 juin 2013, la société anonyme ROCOLUC (S.A. ROCOLUC) demande l'annulation :

- « - d'une part, du point 4 de la « note informative » du 20 mars 2013 de la Commission des jeux de hasard, publiée sur son site Internet (www.gamingcommission.be) le 17 avril 2013;

- d'autre part, pour autant que de besoin, des décisions des 8 et 13 mai 2013 par lesquelles le Président de la Commission des jeux de hasard a informé la requérante de ce qu'elle doit adapter la dénomination de son établissement de jeux sur Internet. ».

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. le Premier auditeur chef de section E. THIBAUT a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties. La partie requérante et la partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 16 septembre 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^{e} chambre du 9 octobre 2014 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me M. VANDERSTRAETEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. VELGHE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur chef de section E. THIBAUT a été entendu en son avis conforme.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. LES FAITS

1. La S.A. ROCOLUC exploite un établissement de jeux de hasard de classe II (« salle de jeux automatiques ») sous le couvert d'une licence de type B. Cet établissement s'appelle le « Bridge ».

2. Le 21 février 2012, la requérante introduit une demande de licence complémentaire de classe B+ (licence supplémentaire permettant au titulaire d'une licence B d'utiliser des instruments de la société de l'information, par exemple un site Internet). Elle indique vouloir se livrer à cette activité sous la dénomination commerciale « casinobelgium.be » pour son site web.

3. Le 9 mai 2012, la Commission des jeux de hasard accorde la licence B+ à la requérante en vue de l'exploitation du site Internet « www.casinobelgium.be ».

4. Le 17 avril 2013, la Commission des jeux de hasard publie sur son site une « note informative » datée du 20 mars 2013 et dont le point 4 est rédigé comme suit :

« 4. Les détenteurs de licence B+ exploitent des jeux semblables aux jeux de casinos mais ils ne peuvent pas porter la dénomination «casino», pas dans leur publicité non plus : ceci est réservé aux détenteurs de licence A et A+ ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

5. Le 23 avril 2013, la requérante demande au Président de la Commission des jeux de hasard la portée exacte de la note informative, son éventuelle application à sa licence et l'influence sur sa licence qui serait ainsi revue.

6. Dans deux courriers identiques datés des 8 et 13 mai 2013, le Président de la Commission répond que la requérante « peut conserver l'URL www.casinobelgium.be de son site » mais qu'elle « ne peut pas de se présenter comme un casino », terme dont l'utilisation serait « réservée exclusivement aux titulaires de licences A et A+ » en telle sorte qu'elle devrait par conséquent « [adapter] la dénomination de l'établissement de jeux sur son site Internet » et ne pourrait « pas non plus faire de la publicité pour l'exploitation d'un casino ».

Il s'agit des deuxième et troisième actes attaqués.

7. Le 18 juin 2013, en réponse à une lettre de la requérante du 22 mai 2013, le Président de la Commission indique à la requérante qu'elle peut continuer à utiliser son URL www.casinobelgium.be et continuer à faire de la publicité pour cet URL mais que, sur la base de la note informative (attaquée), la requérante ne peut se présenter comme un établissement de jeux de hasard de classe I.

Il s'agit du quatrième acte à l'égard duquel la partie requérante sollicite l'extension de l'objet du recours.

IV. RECEVABILITÉ DU RECOURS

IV.1. Les arguments des parties

La requérante expose qu'elle est la destinataire de la note informative attaquée et qu'elle dispose d'un intérêt incontestable à son annulation dès lors que cet acte opère une modification des conditions de la licence B+ dont elle est titulaire, que, si la note n'était pas annulée, la requérante serait contrainte d'adapter son nom commercial, lequel est établi depuis plus d'un an, et de renouveler les lourds investissements publicitaires nécessaires en vue de faire connaître son site Internet (au moins 250.000

euros), que le changement brutal de son nom commercial lui causerait dès lors un dommage financier considérable, que la note du 20 mars 2013, nonobstant sa qualification d' « informative », modifie bel et bien l'ordonnancement juridique, ce que reconnaît la partie adverse dans ses courriers des 8 et 13 mai 2013, également attaqués par le présent recours en exposant qu'elle n'a actuellement mené aucune enquête suite à une infraction à la note informative, que le Conseil d'État a également déjà eu l'occasion de juger qu'une « note informative » de la Commission des jeux de hasard constitue une véritable décision faisant grief et que les actes attaqués sont des actes administratifs pris par une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La partie adverse répond que le raisonnement de la requérante à propos de son intérêt ne peut être suivi, que le premier acte attaqué n'a pour autre portée que de rappeler de manière générale le principe contenu dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs selon lequel les classes des établissements de jeux de hasard ne peuvent être confondues. Elle indique qu'à l'instar d'une circulaire interprétative, le premier acte attaqué ne fait que rappeler la portée de la loi du 7 mai 1999, que l'article 4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 formule en effet une interdiction générale d'exploitation de jeu de hasard ou d'établissement de jeux de hasard, que cette interdiction de principe implique une interprétation restrictive de toutes les autorisations accordées aux exploitants de jeux de hasard, par nature dérogatoires à l'interdiction générale formulée par l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 et que l'article 4, § 2, de la loi du 7 mai 1999 interdit d'ailleurs également de faire de la publicité pour un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard ou de recruter des joueurs pour un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard quand l'intéressé sait qu'il s'agit de l'exploitation d'un jeu de hasard ou d'un établissement de jeux de hasard non autorisé.

Elle ajoute que la licence de classe A permet, pour des périodes de quinze ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un casino (établissement de jeux de hasard de classe I), qu'en vertu de l'article 43/8, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, la Commission des jeux de hasard peut également octroyer au titulaire d'une licence de classe A, à titre accessoire, une licence supplémentaire de classe A+, qui permet à son titulaire d'exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, sachant que les jeux offerts par l'exploitant au travers des instruments de la société de l'information doivent être de même nature que ceux offerts au sein de l'établissement exploité par le titulaire des licences, que les droits et obligations qui résultent d'une licence de classe A+ sont donc identiques à ceux qui résultent d'une licence de classe A, que ces droits et obligations qui résultent de la « titularité » d'une licence de classe A, éventuellement complétée

d'une licence de classe A+, ne peuvent pas être confondus avec les droits et obligations qui résultent de la « titularité » d'une licence de classe B, et, le cas-échéant, d'une licence de classe B+, qu'une licence de classe B ne permet, en effet, pas à son titulaire d'exploiter un casino, mais une salle de jeux automatiques, soit un établissement de jeux de hasard de classe II.

Elle explique que les règles qui régissent les jeux autorisés dans les deux types d'établissements ne sont pas identiques, que les restrictions pour les salles de jeux, sont ainsi plus sévères que ce qui est arrêté pour les casinos, que, même si les jeux automatiques proposés au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe II coïncident, en partie, avec les jeux automatiques proposés au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe I, il reste que de tels établissements ne peuvent pas, eu égard aux règles qui les régissent, être assimilés l'un à l'autre, que ce constat vaut tant pour les jeux de hasard exploités au sein de l'établissement du titulaire de la licence que pour les jeux de hasard exploités par le biais des instruments de la société de l'information, puisque la licence supplémentaire ne constitue jamais que l'accessoire de la licence principale.

La partie adverse estime que la loi du 7 mai 1999, en son article 4, interdit déjà au titulaire d'une licence de classe B, et, le cas-échéant, d'une licence de classe B+, d'exploiter un casino ou, d'offrir par le biais des instruments de la société de l'information, des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les casinos, puisque ces jeux de hasard diffèrent de ceux dont l'exploitation est autorisée dans une salle de jeux automatiques, que pareille interdiction implique donc nécessairement l'interdiction de se présenter, vis-à-vis des tiers, et notamment vis-à-vis des joueurs potentiels, comme un casino, sauf à être titulaire d'une licence de classe A complétée, le cas échéant, d'une licence de classe A+. Elle précise qu'au sens de la loi du 7 mai 1999, « exploiter » signifie, en effet, mettre ou tenir en service, installer ou maintenir un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard, que l'article 4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, qui énonce l'interdiction de principe qui régit la matière, vise l'exploitation, sous quelque forme, en quelque lieu et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, sauf licence préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard conformément à la loi et sous réserve des exceptions prévues par la loi, que toute autre interprétation heurterait l'objectif de protection des joueurs poursuivi par le législateur et la nécessité d'information des joueurs que celui-implique, en induisant en erreur les joueurs potentiels sur la nature des jeux de hasard auxquels ils s'apprêtent à s'adonner et sur les règles qui régissent ces jeux et toute participation à ceux-ci.

Elle fait valoir qu'en ce qui concerne les casinos, cette interdiction de principe vaut pour le principal (soit les établissements de jeux de hasard de classe I) et s'étend à son accessoire, soit sa dénomination légale (casino), que l'utilisation de la dénomination « casino », lorsqu'il s'agit de mettre ou de tenir en service, d'installer ou de maintenir un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard, dans le monde dit « réel » ou par le biais des instruments de la société de l'information, sans être titulaire d'une licence de classe A, est donc interdite par l'article 4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 lui-même, sachant que toute exception à l'interdiction de principe énoncée par cette disposition doit s'interpréter de manière restrictive.

La partie adverse expose que, dans le premier moyen, la requérante critique précisément l'incompétence de la Commission pour adopter l'acte attaqué, en raison du fait que la loi ne contiendrait pas une interdiction telle que celle énoncée au point n°4 du premier acte attaqué, et reprise dans les deuxième et troisième actes attaqués. Elle considère que cette critique pose la question du caractère légitime de l'intérêt de la requérante à l'annulation des actes attaqués. A propos des deuxième et troisième actes attaqués, elle soutient que loin de constituer des décisions, les courriers adressés les 8 et 13 mai 2013 par la partie adverse à la requérante doivent se comprendre comme des réponses données au conseil de la requérante suite à ses demandes d'informations. Elle précise que les actes attaqués ne se donnent pas pour fondement l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999, dont la violation n'est d'ailleurs pas invoquée par la requérante à l'appui de son moyen unique, que les actes attaqués ne modifient donc pas l'ordonnancement juridique et ne sont donc pas susceptibles d'un recours en annulation et qu'en toute hypothèse, la recevabilité du recours est liée au fond.

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante sollicite l'extension de l'objet du recours au courrier du 18 juin 2013. Par ailleurs, elle fait valoir que, nonobstant son intitulé, la « note informative » du 20 mars 2013 modifie bel et bien l'ordonnancement juridique, et reproche à la partie adverse de soutenir pour la première fois dans son mémoire en réponse qu'elle entend trouver le fondement du premier acte attaqué dans la loi. La requérante estime que cette affirmation est cependant contredite par les courriers que la partie adverse lui a adressés, les 8 et 13 mai 2013, qui ne font aucune mention de la loi du 7 mai 1999. La requérante estime que la partie adverse indique au contraire clairement que l'interdiction qu'elle entend imposer résulte de son initiative en précisant que la note informative du 20 mars 2013 confirme la position que la Commission des jeux de hasard a adoptée depuis plusieurs années.

Elle ajoute que, loin d'invoquer une violation par la partie requérante de la loi, la Commission fait valoir qu'elle n'a encore mené aucune enquête « suite à une infraction à la note informative », attestant du caractère contraignant de ladite note, que, dans son courrier du 18 juin 2013, la partie adverse ne fait pas davantage référence à la loi du 7 mai 1999 mais indique au contraire sans ambiguïté que « sur la base de la note informative, [la partie requérante] ne peut cependant pas se présenter comme établissement de jeux de hasard de classe I », que l'analogie que la partie adverse tente d'établir avec les circulaires interprétatives est donc sans la moindre pertinence, que les actes attaqués ne se bornent pas à paraphraser ou à commenter la législation existante, à laquelle ils ne font d'ailleurs aucune référence, que la note informative et les courriers des 8 et 13 mai 2013 utilisent des termes impératifs, que la partie adverse entend donner à la note informative un caractère contraignant en l'imposant à la partie requérante, que les actes attaqués ont par conséquent une portée réglementaire et visent à modifier ou compléter l'ordonnancement juridique, que la loi du 7 mai 1999 ne comprend ni explicitement, ni implicitement, une interdiction pour le titulaire d'une licence B d'utiliser le mot « casino ».

La requérante admet que, certes, la loi distingue plusieurs catégories d'établissements de jeux de hasard, auxquels correspondent des régimes juridiques en partie distincts, que certes encore, il n'est pas permis d'exploiter un casino sans licence A, ni une salle de jeux sans licence B mais qu'on peine cependant à lire dans la loi une interdiction pour l'exploitant d'une salle de jeux d'utiliser le mot « casino », ou — inversement — pour l'exploitant d'un casino de vanter ses « jeux », que le renvoi par la partie adverse à la définition d' « exploiter » comprise à l'article 2, 2°, de la loi ne confirme pas plus l'interdiction qu'elle entend imposer. La requérante estime que cette disposition renvoie au fait de « mettre ou tenir en service, installer ou maintenir un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard », que la partie requérante n'exploite nullement un casino, que, si cela avait été le cas, la partie adverse n'aurait d'ailleurs certainement pas manqué d'inviter la partie requérante à introduire une demande de licence A, que, si une telle interdiction devait si « nécessairement » découler de la loi du 7 mai 1999, il serait paradoxal de constater que la partie adverse a toutefois éprouvé le besoin de « rappeler » cette interdiction au moyen du premier acte attaqué.

Elle fait valoir que la Commission n'explique pas pourquoi il découlerait « nécessairement » de la loi que la partie requérante pourrait utiliser le terme « casino » dans son URL, et même faire de la publicité pour cet URL, tandis que ce terme ne pourrait apparaître sur les pages de son site internet au titre d'une dénomination commerciale, que cette distinction n'a tout simplement aucun sens, et ne peut certainement pas se revendiquer d'un « rappel » de la «portée de la loi du 7

mai 1999, sans plus ». Elle expose que ces multiples incohérences et contradictions démontrent que les actes attaqués, loin de refléter une prétendue interdiction implicitement contenue dans la loi, ajoutent à celle-ci, qu'ils modifient par conséquent l'ordonnancement juridique et font grief à la partie requérante. Elle indique que le Conseil d'État a par trois fois admis la recevabilité de recours dirigés contre des « notes informatives » de la Commission des jeux de hasard.

A propos des deuxième et troisième actes attaqués, la requérante explique que la partie adverse expose qu'ils doivent se comprendre comme « des réponses données au conseil de la requérante suite à ses demandes d'informations », qu'il est vrai que les courriers de la partie adverse répondent à une sollicitation de la partie requérante, qu'il n'en demeure pas moins que ces courriers appliquent à la requérante, en des termes impératifs, l'interdiction formulée dans sa « note informative », en distinguant par ailleurs (ce que ne fait pas la note informative) selon que le mot « casino » est utilisé dans une dénomination commerciale ou dans un URL, qu'il faut par conséquent distinguer, d'une part, la « note informative » du 20 mars 2013 qui, nonobstant son intitulé, constitue un acte réglementaire, à savoir un acte administratif dont l'objet est de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir, et, d'autre part, les courriers subséquents de la partie adverse, qui constituent des actes individuels, c'est-à-dire des actes administratifs de portée limitée, concernant une situation concrète et un destinataire déterminé. Elle considère que, dans les deux cas, les actes attaqués relèvent de la notion d'acte administratif d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et font grief à la partie requérante.

La requérante soutient que la circonstance qu'elle utilise la dénomination « casinobelgium.be » pour des motifs commerciaux et pécuniaires n'est pas de nature à lui enlever son intérêt légitime à agir, que l'argument de la partie adverse est à la fois lié à la première exception d'irrecevabilité et au fond, qu'en ce qui concerne les usages commerciaux, le jugement du tribunal de commerce de Bruges du 26 octobre 2006 affirmant que l'usage du nom « casino » par une salle de jeux constituerait une publicité trompeuse est la seule décision produite par la partie adverse qui, visiblement, est consciente du caractère très isolé et contestable de cette jurisprudence.

La requérante ajoute qu'il est impossible que les joueurs puissent être induits en erreur par l'utilisation du mot « casino » car, dès la page d'accueil du site internet de la requérante, les types de jeux disponibles sont en effet clairement annoncés; qu'il est clairement indiqué que la requérante opère sous une licence B+ ainsi que la

distinction légale entre les différents établissements de jeux de hasard, qu'il n'est absolument pas trompeur, de la part de la partie requérante, de renvoyer à ses «jeux de casino » (« casino games »), dès lors que la partie requérante offre effectivement, en toute légalité, des jeux automatiques de casino, comme le black jack, le poker, la roulette, etc., que la partie adverse reconnaît d'ailleurs que « les jeux automatiques proposés au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe II [salle de jeux] coïncident, en partie, avec les jeux automatiques proposés au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe I [casino] », que l'internaute qui souhaite jouer à un jeu de casino est en mesure de le faire sur le site internet de la partie requérante, et n'est à cet égard pas induit en erreur par la dénomination « casino ».

Dans son dernier mémoire, la requérante soutient que la partie adverse ne peut « sérieusement affirmer que l'usage d'une dénomination commerciale constitue une "exploitation" au sens de l'article 2, 2°, de la loi précitée : si c'était le cas, comment explique-t-elle que la partie requérante ait été autorisée à utiliser l'URL "www. casinobelgium.be" ». Elle ajoute que « la classification opérée par la loi - à des fins purement légistiques - entre différents types de jeux de hasard n'emporte en soi aucune prescription normative quant à l'usage des termes "casino", "salles de jeux", "débits de boissons" ou "endroits uniquement destinés à l'engagement de paris" ».

La requérante précise qu'à supposer « même que la création d'une classe I dénommée "casino" crée une interdiction pour les titulaires d'une licence d'un autre type de faire usage du terme "casino" - quod non -, on se demande pourquoi la partie adverse a jugé utile, par le premier acte attaqué, de "rappeler" ce qu'elle présente désormais comme un évidence en ce qui concerne l'usage du terme "casino", mais pas en ce qui concerne l'usage des autres expressions ». Elle estime qu'il est certain que la licence B+ de la partie requérante l'autorise à utiliser la dénomination "casinobelgium.be" tant dans son URL qu'à d'autres fins, y compris la publicité, et que les actes attaqués emportent une modification de la licence de la partie requérante, sans que cette modification ne s'accompagne d'une motivation formelle adéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la dénomination d'un jeu de hasard ou d'un établissement de jeux de hasard constitue une forme d'exploitation des jeux de hasard au sens de l'article 4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, sauf à soutenir qu'un jeu de hasard ou qu'un établissement de jeux de hasard peut être exploité sans dénomination et/ou que cette dénomination n'est pas nécessaire ou utile à cette exploitation. Elle ajoute qu'il en va de même pour la publicité qui constitue aussi un accessoire de l'exploitation.

La partie adverse soutient que, selon l'article 6, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, le terme « casino » constitue la dénomination légale de la classe I d'établissements de jeux de hasard dont l'exploitation est en principe interdite.

Elle fait également état du contenu de l'article 25, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 et considère qu'il se déduit des articles 4, § 1er, 6 et 25 de la loi du 7 mai 1999 que seuls les titulaires d'une licence de classe A peuvent exploiter des jeux de hasard ou un établissement de jeux de hasard sous la dénomination « casino ». Elle rappelle ensuite le contenu de l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 et fait valoir qu'il se déduit des articles 4, § 1er, 6, 25 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 que seuls les titulaires d'une licence de classe A et d'une licence de classe A+ peuvent exploiter des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information, sous la dénomination de « casino ».

Elle expose que la seule question que pose la nature du premier acte attaqué est de déterminer quelles sont les personnes qui peuvent exploiter un établissement de jeux de hasard sous la dénomination légale de « casino » et qui peuvent exploiter des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information sous la dénomination de « casino ».

La partie adverse indique qu'il n'appartient pas au Roi d'interdire l'usage de la dénomination casino, puisque, sauf pour les titulaires d'une licence de classe A et, éventuellement d'une licence de classe A+, l'usage de cette dénomination aux fins d'exploiter des jeux de hasard ou un établissement de jeux de hasard est déjà interdite par les articles 4, §1er, 6, 25 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999.

Enfin, elle précise qu'aucun des actes attaqués ne fait interdiction à la requérante d'exploiter des jeux de hasard par le biais de l'URL « www.casinobelgium.be » et que la licence qui lui a été octroyée demeure ainsi inchangée.

IV.2. Décision du Conseil d'Etat

Afin de statuer sur le point de savoir si les actes attaqués sont dénués d'effets juridiques, il y a lieu de déterminer si les interdictions contestées sont formulées, comme le soutient la partie adverse, par la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

L'article 2, 2°, de cette loi prévoit que, pour son application et celle de ses arrêtés d'exécution, il faut entendre par « exploiter : mettre ou tenir en service, installer ou maintenir un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard ».

L'exploitation de jeux de hasard ou d'établissements de jeux de hasard n'a donc trait qu'à la mise ou à la tenue en service ainsi qu'à l'installation ou au maintien d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou d'établissements de jeux de hasard. Par contre, l'exploitation ne concerne pas l'utilisation d'un nom commercial.

Dès lors, l'interdiction d'exploitation formulée par l'article 4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 est étrangère à l'utilisation d'une dénomination commerciale, y compris à des fins publicitaires.

Par ailleurs, la circonstance que la loi du 7 mai 1999 qualifie les établissements de classe I de casinos et prévoit que l'exploitation, au sens de cette loi, des établissements de classe I est réservée aux titulaires d'une licence de classe A, n'implique pas que la loi du 7 mai 1999 interdise aux titulaires de licences B et B+ d'user d'une dénomination commerciale comportant le mot « casino ». En effet, dès lors que la notion d'exploitation au sens de cette loi est étrangère à l'usage d'une dénomination commerciale et que la loi du 7 mai 1999 ne régit pas par ailleurs l'utilisation des dénominations commerciales, notamment dans les publicités, cette loi ne formule nullement l'interdiction énoncée dans les décisions attaquées.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il n'y a pas lieu d'interpréter la loi du 7 mai 1999 de manière telle à lui faire édicter une interdiction qu'elle ne prévoit pas. Elle ne peut davantage être suivie lorsqu'elle soutient qu'en ce qui concerne les jeux de hasard, tout ce qui n'est pas permis est interdit. Ce domaine d'activités n'échappe pas à l'un des principes gouvernant un Etat démocratique, à la différence d'une dictature, selon lequel tout ce qui n'est pas interdit, est permis.

L'interdiction, faite à la requérante, d'utiliser une dénomination commerciale comportant le mot « casino », notamment dans des publicités, ne résulte dès lors pas de la loi du 7 mai 1999 mais des actes attaqués. Les décisions entreprises produisent donc bien des effets juridiques qui causent grief à la requérante.

Par ailleurs, dès lors qu'il ressort de ce qui précède que la loi du 7 mai 1999 n'interdit pas à la requérante d'utiliser le mot « casino » dans sa dénomination commerciale, elle n'a pas méconnu cette loi de telle sorte que son intérêt au recours n'est pas illégitime.

En conséquence, la requête est recevable.

V. EXTENSION DE L'OBJET DU RECOURS

V.1 Les arguments de la partie requérante

La partie requérante sollicite, dans son mémoire en réplique, l'extension de l'objet du recours à la décision du Président de la Commission des jeux de hasard du 18 juin 2013.

V.2. La décision du Conseil d'Etat

Un recours peut être étendu en cours de procédure aux actes indissolublement liés aux actes attaqués, telle que la décision du Président de la Commission des jeux de hasard du 18 juin 2013. L'extension de l'objet du recours peut être admise dès lors que cette décision est postérieure à l'introduction de la présente requête et que la demande d'extension de l'objet du recours a été formée dans le délai requis, soit dans le délai de soixante jours de la notification de la décision du 18 juin 2013, augmenté de quatre mois, conformément à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, étant donné que cette décision ne comporte pas l'indication des voies de recours.

VI. FONDEMENT DU RECOURS

VI.1. Les arguments des parties

La requérante soulève un moyen pris de «la violation des articles 10, 11 et 33 de la Constitution, de l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du principe général de droit de l'intangibilité des actes administratifs, des règles prévalant à leur retrait, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 (dit « décret d'Allarde »), du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Après avoir indiqué que la note informative du 20 mars 2013 et les courriers des 8 et 13 mai 2013 interdisent l'usage de la dénomination « casino » par des établissements de classe II, la partie requérante expose :

- dans une première branche, que tout acte administratif doit émaner de l'autorité compétente, que les compétences des autorités administratives sont d'attribution et doivent être exercées par les organes désignés par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur, que la compétence de l'auteur d'un acte administratif relève de l'ordre public, que, la note informative du 20 mars 2013 entend interdire l'usage de la dénomination « casino » par les détenteurs d'une licence B+, notamment dans leurs publicités, que la Commission en réserve l'usage aux détenteurs de licences A et A+, que, conformément à l'article 43/8, § 2, de la loi sur les jeux de hasard, il revient au Roi de déterminer par arrêté les conditions auxquelles les demandeurs d'une licence B+ doivent satisfaire, que ces conditions sont comprises dans un arrêté royal du 21 juin 2011 relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard, que ni la loi sur les jeux de hasard, ni ses arrêtés d'exécution n'interdisent l'usage d'une dénomination commerciale comprenant le mot « casino » par les titulaires d'une licence B+, que la loi se contente de répartir les établissements de jeux de hasard en différentes classes, notamment les casinos et les salles de jeux, sans se prononcer sur l'usage de ces termes par les titulaires de l'une ou l'autre licence, que la partie adverse lui a octroyé une licence B+ en mai 2012 en vue de l'utilisation du nom commercial « casinobelgium.be » et de l'URL « www.casinobelgium.be », en précisant qu'il était satisfait à toutes les conditions de la loi sur les jeux de hasard et de ses arrêtés d'exécution, que c'est donc à tort que le Président de la Commission, dans ses courriers des 8 et 13 mai 2013, affirme désormais que la note informative du 20 mars 2013 « confirme la position que la Commission des jeux de hasard a adopté[e] depuis plusieurs années », que, début juin 2013, une licence B+ a également été octroyée par la partie adverse au site « www.krooncasino.be » en contradiction flagrante avec le point 4 de la note informative que la partie adverse entend pourtant imposer à la requérante, que, depuis l'octroi de la licence à la requérante, en mai 2012, les normes précitées n'ont pas été modifiées, de sorte que la requérante pouvait et peut toujours user du terme « casino » dans son nom commercial, son URL et ses publicités, conformément à la licence qui lui a été conférée pour 9 ans, que la Commission des jeux de hasard exerce trois compétences principales étant une compétence d'avis pour le gouvernement et le parlement, une compétence de décision à propos des licences : octroi, retrait, suspension et interdiction d'exploitation de machines et une compétence de contrôle du respect des conditions de l'exploitation des licences, que la Commission ne dispose en revanche d'aucun pouvoir réglementaire, que le point 4

de la note informative, qui ajoute une condition que seul le Roi aurait pu déterminer, est donc le résultat d'un excès de pouvoir et viole les dispositions visées au moyen.
- dans une seconde branche, que les actes créateurs de droit sont en principe intangibles et ne peuvent faire l'objet d'un retrait même partiel que dans des circonstances strictement définies auxquelles la situation litigieuse ne correspond pas, qu'un tel retrait doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit, lesquels doivent, en ce qui concerne les actes visés par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, figurer dans l'acte lui-même, qu'en interdisant à la requérante d'utiliser le mot « casino » dans son nom commercial, son URL et ses publicités, les actes attaqués modifient unilatéralement les conditions de la licence B+ de la requérante, laquelle portait sur l'utilisation de la dénomination « casinobelgium.be », que les décisions entreprises opèrent par conséquent un retrait à tout le moins partiel de la licence octroyée à la requérante, qu'un acte administratif constitutif de droit, telle la licence B+ octroyée à la requérante, ne peut être retiré que s'il est irrégulier, ce qui n'est pas le cas en l'espèce et n'est du reste pas constaté par la partie adverse dans aucun des actes attaqués, qu'à la supposer même irrégulière, cette licence ne pouvait être retirée que dans le délai du recours en annulation, que, hors l'hypothèse de l'illégalité de l'acte concerné, le retrait n'est permis que lorsque la loi le prévoit expressément, lorsque l'illégalité qui affecte l'acte retiré est à ce point grossière qu'il doit être tenu pour inexistant ou encore lorsqu'il a été obtenu par fraude, que le cas litigieux ne correspond à aucune de ces hypothèses, que les actes attaqués violent dès lors les règles régissant le retrait des actes administratifs, lesquelles sont d'ordre public, que, surabondamment, les courriers des 8 et 13 mai 2013 présentent un caractère individuel et devaient faire l'objet d'une motivation formelle, que, malgré les deux invitations en ce sens, la partie adverse reste en défaut de fournir les motifs de sa décision, de sorte qu'il n'est manifestement pas satisfait aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, que, s'agissant d'un acte de retrait, les raisons pour lesquelles l'acte initial pouvait être retiré et, à tout le moins, le constat de son irrégularité devaient ressortir de la motivation de l'acte attaqué, que, tout aussi surabondamment, les actes attaqués ne reposent sur aucun motif pertinent ou légalement admissible et dénotent une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse, qu'à supposer que l'interdiction de l'usage du terme « casino » par les titulaires d'une licence B+ soit motivé par la protection des joueurs, cette justification est sans aucune pertinence, qu'en effet, les usagers de sites Internet de catégorie B+ sont davantage protégés que ceux des casinos (pertes horaires inférieures, utilisation de cartes de débit et non de crédit, interdiction des cadeaux, etc.), qu'en admettant que les joueurs puissent être induits en erreur par l'utilisation du mot « casino », il est en réalité dans l'intérêt des joueurs de guider ceux-ci vers les salles de jeux plutôt que vers les casinos, que, dès lors que les actes attaqués ne reposent sur aucun motif, et donc a fortiori sur aucun motif légalement admissible, ils

violent manifestement le principe de la liberté du commerce et de l'industrie consacré par le décret d'Allarde, et occasionnent un préjudice commercial disproportionné à la partie requérante, que, contrairement à ce qu'indiquent les deux actes individuels querellés, la Commission des jeux de hasard a par ailleurs toujours autorisé l'usage du terme « casino » par les établissements de classe II, dont l'activité est semblable à celle des établissements de classe I, que force est donc de constater que la partie adverse admet que des titulaires de licence B+ fassent usage du terme « casino » tandis qu'elle entend le lui interdire, qu'il n'existe aucune justification légalement admissible à cette discrimination flagrante et que la partie adverse ne fournit aucune explication quant aux motifs qui justifieraient d'interdire à la requérante d'user du nom commercial « casinobelgium.be » tandis qu'ils l'autoriseraient à conserver l'URL www.casinobelgium.be.

La partie adverse répond, sur les deux branches réunies, en renvoyant à l'exception d'irrecevabilité dont elle déduit que le premier acte attaqué ne peut pas s'analyser comme ajoutant au texte de la loi du 7 mai 1999 et de l'arrêté royal du 21 juin 2011, une interdiction qui résulte de la loi elle-même, que la licence supplémentaire octroyée le 9 mai 2012 ne peut pas renverser ce constat, que les droits octroyés à la requérante sont tout d'abord déterminés par la licence principale de classe B, que la licence supplémentaire de classe B+ ne constitue que l'accessoire de cette licence principale B, que cette licence de classe B du 2 mars 2011 autorise la requérante à exploiter un établissement de jeux de hasard de classe II sous la dénomination « Bridge », qu'il ne peut donc évidemment pas être déduit de cette licence principale que la requérante serait autorisée à exploiter des jeux de hasard ou un établissement de jeux de hasard sous la dénomination « casino », que la demande de licence supplémentaire de classe B+ indiquait, pour les rubriques « dénomination commerciale du site web » et « nom du site web », le seul terme casinobelgium.be, que la décision du 9 mai 2012 précise, en son dispositif, qu'elle est accordée à la requérante pour l'exploitation du site web www.casinobelgium.be., que la licence stricto sensu accordée à la requérante n'a pas d'autre portée, qu'il se déduit donc de la licence principale et de la licence supplémentaire octroyées à la requérante que celle-ci est autorisée à exploiter un établissement de jeux de hasard de classe Il sous la dénomination « Bridge », qu'elle est autorisée à exploiter des jeux de hasard autorisés dans les établissements de classe II, sous la dénomination « Bridge » par le biais du site web www.casinobelgium.be, qu'il n'est nullement question, comme le prétend la requérante de soutenir que la licence B lui permet l'utilisation du nom commercial « casinobelgium.be » pour les jeux de hasard qu'elle exploite, qu'un URL ne peut pas être comparé ou confondu avec une dénomination commerciale qui revêt un caractère identitaire et publicitaire, que personne ne se présente d'ailleurs aux tiers sous la forme, sous le nom ou par le biais d'un URL, qui ne constitue qu'une

adresse d'accès et donc un accessoire de la dénomination commerciale elle-même, qu'il serait vain pour la requérante de soutenir qu'elle a précisé, dans la demande de licence introduite, pour les rubriques « dénomination commerciale du site web » et « nom du site web », le seul terme casinobelgium.be, si bien qu'elle serait en droit d'utiliser cette dénomination en lieu et place de l'URL www.casinobelgium.be, que ce n'est pas la demande introduite par la requérante qui détermine les droits dont elle est titulaire et les conditions dans lesquelles elle pourra exploiter des jeux de hasard par le biais d'internet, mais bien la licence qui lui a été octroyée par la partie adverse, que la compétence de la Commission des jeux de hasard d'arrêter, dans la licence octroyée, les conditions dans lesquelles pourront être exploités les jeux de hasard par le titulaire de la licence dément également la prétendue incompétence que la requérante déduit de l'article 43/8, § 2, de la loi du 7 mai 1999 et de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif aux conditions qualitatives auxquelles le demandeur d'une licence supplémentaire doit satisfaire en matière de jeux de hasard, que la dénomination commerciale des jeux que le demandeur d'une licence supplémentaire souhaite exploiter n'est en rien relative aux conditions qualitatives auxquelles doivent répondre le demandeur d'une licence supplémentaire, qu'il ne s'agit tout simplement pas d'une qualité du demandeur, mais bien d'une condition d'exploitation des jeux de hasard, à savoir la dénomination sous laquelle les jeux exploités seront présentés aux tiers, que, c'est en ce sens que s'est adressée la partie adverse à la requérante par les deuxièmes et troisièmes actes attaqués, sur interpellation du conseil de la requérante, que l'on peine à suivre la requérante lorsqu'elle se prévaut de la nécessité de protéger les joueurs, qu'elle n'est en effet pas crédible lorsqu'elle vante, dans sa requête, l'intérêt et l'adéquation de l'utilisation, par la requérante, de la dénomination commerciale « casinobelgium.be » au regard de la protection des joueurs, que ceux-ci ne peuvent qu'être induits en erreur, qu'il est en effet surtout de l'intérêt de la requérante de guider les joueurs, par l'utilisation de cette dénomination « casinobelgium.be » et du slogan « Belgium's Official Online Casino Games », sur son site internet à elle plutôt que sur des sites exploités par les titulaires d'une licence de classe A et A+ alors même que la requérante n'est pas autorisée à exploiter ni à titre principal, ni par le biais d'internet, des jeux seulement autorisés dans les casinos, qu'il a d'ailleurs déjà été jugé que « l'usage du nom casino pour un établissement de jeux de hasard de classe II, en contravention avec la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, est une publicité trompeuse et, créant la confusion, est un acte contraire aux usages honnêtes en matière commerciale », que les critiques de la requérante ne sont pas fondées et qu'il s'ensuit que le recours est irrecevable, à défaut d'actes susceptibles de recours puisqu'aucune modification certaine de l'ordre juridique ne résulte des actes attaqués et à défaut, pour la requérante, d'intérêt légitime à l'annulation des actes attaqués, puisque cette annulation, en ce qu'elle vise une

prétendue modification d'une autorisation octroyée, tendrait alors au maintien d'une situation illégale.

VI.2. La décision du Conseil d'Etat

Première branche

Il ressort de l'examen de la recevabilité du recours que l'interdiction, faite à la requérante, d'utiliser une dénomination commerciale comportant le mot « casino », notamment dans des publicités, ne résulte pas de la loi du 7 mai 1999 mais des actes attaqués.

Or, ni la loi du 7 mai 1999, ni ses arrêtés d'exécution n'habilitent la partie adverse à formuler une telle interdiction.

La première branche est donc fondée en tant qu'elle est prise de l'incompétence de l'auteur des actes attaqués. Il n'y a pas lieu de statuer sur la seconde branche qui ne pourrait mener à une annulation aux effets plus étendus.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1er.

L'objet du recours est étendu à la décision du Président de la Commission des jeux de hasard du 18 juin 2013.

Article 2.

Sont annulés le point 4 de la « note informative » du 20 mars 2013 de la Commission des jeux de hasard, publiée sur son site Internet (www.gamingcommission.be) le 17 avril 2013, ainsi que les décisions du Président de la Commission des jeux de hasard du 8 mai, du 13 mai et du 18 juin 2013 faisant application du point 4 précité à l'encontre de la société anonyme ROCOLUC.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e^ chambre, le dix-huit novembre deux mille quatorze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M.	S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

S. DJERBOU Ph. QUERTAINMONT