DÉCISION (UE) 2025/1765 DE LA COMMISSION

du 11 avril 2025

concernant la mesure d'aide d'État SA.53630 (2020/C) — (ex 2019/FC) — Belgique

Aide présumée en faveur de Ladbrokes en ce qui concerne les paris virtuels

[notifiée sous le numéro C(2025) 2174]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir mis les parties intéressées en demeure de présenter leurs observations en vertu des dispositions précitées, et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 1er mars 2019, les services de la Commission ont reçu une plainte introduite par les entreprises Rocoluc NV et European Amusement Company NV (ci-après respectivement «Rocoluc» et «EAC»), des sociétés sœurs belges actives dans les secteurs des paris et des jeux de hasard et, le 23 février 2024, une autre plainte introduite par leur société sœur V.D.B. Faculty NV (ci-après «The Faculty»), également active dans le secteur des jeux de hasard et détenant une licence de classe II (les trois sociétés sœurs sont également dénommées ci-après les «plaignantes»).

(2) Les plaignantes allèguent que les autorités belges ont octroyé une aide d'État au moyen d'une «autorisation» ad hoc donnée à la société belge Ladbrokes (enregistrée sous le nom de Derby S.A.) afin d'exploiter des paris virtuels en Belgique, qui lui aurait été accordée sans contrepartie appropriée (ci-après la «mesure en cause»). Ladbrokes, titulaire d'une licence de classe IV, est la marque commerciale (internationale) sous laquelle opère Derby S.A., une société belge spécialisée dans les activités de paris et de jeux de hasard et une filiale de la société multinationale de paris et de jeux de hasard Entain Holdings PLC (ci-après collectivement, aux fins de la présente décision, «Ladbrokes»).

(3) Par lettre du 2 septembre 2020, la Commission a informé les autorités belges de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «traité») à l'égard de cette mesure (ci-après la «décision d'ouverture») ([1]).

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.

(5) Les autorités belges ont présenté leurs observations sur la décision d'ouverture du 9 octobre 2020. Rocoluc et EAC ont communiqué des observations sur ladite décision le 18 novembre 2020. Le 18 décembre 2020, la Commission a reçu les observations de Ladbrokes concernant cette décision. Les autorités belges ont présenté leurs commentaires sur les observations des tiers le 10 février 2021.

([1]) Décision de la Commission du 2 septembre 2020 concernant l'aide d'État SA.53630 (2019/FC) — Belgique — Aide présumée en faveur de Ladbrokes en ce qui concerne les paris virtuels (JO C 355 du 23.10.2020, p. 6).

(6) Le 26 mai 2021, à la suite de l'annulation sans maintien des effets (avec effet ex tunc à la date d'adoption) 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» (ci-après l'«arrêté royal de 2018») ([2]), les plaignantes ont demandé à la Commission d'adopter une décision d'ouverture rectifiée visant à prolonger la période couverte par l'aide présumée examinée.

(7) Le 9 septembre 2021, Ladbrokes a présenté de nouvelles observations.

(8) Le 28 octobre 2021, la Commission a transmis aux autorités belges les observations des plaignantes et de Ladbrokes et leur a communiqué une demande de renseignements, à laquelle les autorités belges ont répondu le 30 novembre 2021.

(9) Le 7 février 2022, la Commission a adressé une nouvelle demande de renseignements aux autorités belges, qui y ont répondu les 5 mars, 9 mars et 22 avril 2022.

(10) Le 23 février 2023, les services de la Commission ont rencontré les plaignantes. Le 9 mars 2023, la Commission a reçu des plaignantes des observations supplémentaires concernant le caractère sélectif de l'aide présumée. Le 23 février 2024, la Commission a reçu des observations de The Faculty, une société belge exerçant des activités dans le secteur des jeux de hasard, au sujet la mesure en cause.

(11) Le 8 mars 2024, la Commission a adressé aux autorités belges une demande de renseignements sollicitant, entre autres, des éclaircissements supplémentaires sur la situation factuelle et juridique en matière de paris virtuels hors ligne et en ligne à la suite de l'annulation rétroactive de l'arrêté royal de 2018.

(12) Le 8 mars 2024, la Commission a informé The Faculty qu'elle avait enregistré ses observations en tant que renseignements d'ordre général concernant le marché. Le 14 mars 2024, The Faculty a envoyé une autre lettre demandant à être considérée comme une plaignante officielle. Le 20 mars 2024, la Commission a adressé une deuxième lettre à The Faculty pour lui demander des renseignements complémentaires sur la plainte.

(13) Le 29 avril 2024, les plaignantes Rocoluc et EAC ont présenté une lettre demandant à la Commission d'agir au sens de l'article 265, paragraphe 2, du TFUE.

(14) Le 21 mai 2024, les autorités belges ont répondu à la demande de renseignements envoyée par la Commission le 8 mars 2024, à la suite d'un rappel adressé le 3 mai 2024.

(15) Le 14 juin 2024, la Commission a adressé des questions supplémentaires aux autorités belges, qui y ont répondu par lettre du 19 juin 2024. Le 20 juin 2024, la Commission a demandé des précisions supplémentaires par courriel et les autorités belges les ont fournies le 28 juin 2024.

(16) Le 31 juillet 2024, à la suite des informations susmentionnées reçues des plaignantes, du bénéficiaire présumé Ladbrokes et des autorités belges, la Commission a décidé d'étendre la portée de son enquête approfondie et a adopté une décision d'ouverture complémentaire ([3]) (ci-après la «décision d'ouverture complémentaire»).

(17) La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les conclusions de la décision d'ouverture complémentaire, qu'elles ont fournies le 25 novembre 2024, tandis que les autorités belges n'ont pas formulé d'observations.

(18) Le 12 novembre 2024, les services de la Commission ont demandé des informations complémentaires à Ladbrokes et, le 22 novembre 2024, le 9 décembre 2024 et le 21 janvier 2025, Ladbrokes a fourni, respectivement, ses observations sur la décision d'ouverture complémentaire et des renseignements complémentaires.

([2]) Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. Publié au *Moniteur belge* le 9 mai 2018.

([3]) Aide d'État — Belgique — Aide d'État SA.53630 (2019/FC) — Belgique — Aide présumée en faveur de Ladbrokes en ce qui concerne les paris virtuels — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (C/2024/6307) (JO C, C/2024/6307, 23.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj).

(19) Le 23 janvier 2025, la Commission a transmis aux autorités belges les observations des tiers sur la décision d'ouverture complémentaire. Les autorités belges ont répondu le 4 février 2025 sans observations.

(20) Les autorités belges ont accepté, à titre exceptionnel, de renoncer aux droits découlant de l'article 342 du TFUE en liaison avec l'article 3 du règlement n° 1/1958 du Conseil ([4]) et de permettre l'adoption et la notification de cette décision en anglais conformément à l'article 297 du TFUE.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE EN CAUSE

2.1. Objet de la plainte

(21) Les plaignantes contestent un traitement préférentiel et une «autorisation exclusive» qui aurait été accordée par les autorités belges à Ladbrokes afin de proposer des paris virtuels en ligne et hors ligne en Belgique (la mesure en cause). Selon les plaignantes, cette «autorisation» a eu pour effet de conférer à Ladbrokes, depuis 2014, un droit exclusif de facto, sans contrepartie, d'exploiter des paris virtuels en Belgique.

(22) Les plaignantes affirment également que l'arrêté royal du 4 mai 2018 et l'arrêt du Conseil d'État (la juridiction administrative suprême belge) du 7 mai 2021 confèrent à Ladbrokes un avantage qui constitue une aide d'État illégale de la part de l'État belge, en tolérant les activités de paris virtuels de Ladbrokes alors que ces activités seraient illégales en vertu du droit belge.

(23) Avant de décrire le cadre juridique applicable aux paris virtuels et son évolution en Belgique, la Commission abordera d'abord le contexte plus large du cadre juridique relatif au secteur des jeux de hasard.

2.2. Cadre juridique relatif aux jeux de hasard en Belgique

(24) Les jeux de hasard constituent une notion large qui recouvre à la fois les jeux de hasard et les paris.

(25) Le secteur des jeux de hasard en Belgique est réglementé et organisé 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 ([5]), telle que modifiée par une loi du 10 janvier 2010 ([6]) (ci-après la «loi sur les jeux de hasard»). En outre, de nombreux actes d'exécution, à savoir des arrêtés royaux (plus de 100 à ce jour), mettent en œuvre les dispositions de la loi sur les jeux de hasard.

(26) En Belgique, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur les jeux de hasard, ces derniers sont interdits à moins qu'une licence d'exploitation ne soit accordée ou qu'une exception à l'obligation de détenir une licence ne soit prévue. La Commission des jeux de hasard accorde différents types de licences pour l'exploitation de jeux de hasard.

2.2.1 *Définitions des «jeux de hasard» en Belgique*

(27) Les activités impliquant des «jeux de hasard automatiques» sont définies comme suit: «[t]out jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain» ([7]).

([4]) Règlement n° 1 du Conseil du 15 avril 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne [JO 17 du 6.10.1958, p. 385/58, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj].

([5]) Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. Publiée au *Moniteur belge* le 30 décembre 1999.

([6]) Loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard. Publiée au *Moniteur belge* le 1er février 2010.

([7]) https://www.commissiondesjeuxdehasard.be/fr/loi-sur-les-jeux-de-hasard-du-7-mai-1999-0.

(28) La définition des jeux de hasard couvre un large éventail d'activités. En d'autres termes, dans les jeux de hasard, le joueur parie sur le résultat d'un jeu ou d'un événement qui a un résultat incertain, déterminé de manière aléatoire et qui dépend de probabilités (par exemple, des machines à sous). Les jeux de hasard sont un sous-ensemble spécifique de jeux dont le résultat est déterminé entièrement ou partiellement par le hasard. Ces jeux ne nécessitent pas de compétences et leur résultat est aléatoire (il s'agit, par exemple, de dés à jeter, de cartes à tirer ou d'une roue à faire tourner).

(29) Les paris, en revanche, peuvent être considérés comme une catégorie de jeux de hasard consistant à prévoir le résultat d'un événement futur réel, sur la base de certains critères (par exemple, les paris sur le résultat d'un match de football en fonction de la performance relative des équipes). Contrairement aux jeux de hasard, les paris peuvent impliquer un élément de compétence, étant donné qu'ils reposent sur la connaissance et l'analyse de l'événement faisant l'objet du pari.

	Jeux de hasard	Paris
Définition	Jeux dont le résultat est déterminé par le hasard.	Prédiction du résultat d'un événement et collecte d'argent.
Déterminants du résultat	Purement ou principalement le hasard.	Principalement influencé par le hasard, mais peut impliquer des compétences.
Exemples	Roulette, machines à sous, loteries.	Paris sportifs, courses hippiques, paris à cotes fixes.
Réglementation	Strictement réglementés en tant que jeux de hasard.	Réglementés en tant que forme de jeu de hasard, nécessitant une licence de prise de paris.

(30) En ce qui concerne les paris virtuels, le cadre juridique belge a évolué. Premièrement, le cadre réglementaire et législatif a changé au fil du temps, en particulier avec l'adoption de l'arrêté royal de 2018. Ces évolutions ont donné lieu à des litiges devant les juridictions nationales, qui ont entraîné des suspensions et des annulations de l'arrêté royal de 2018, ainsi que les notes d'encadrement de la Commission des jeux de hasard de 2012 et 2015 (voir considérant 59 ci-dessous). Deuxièmement, l'approche de la Commission des jeux de hasard a évolué, puisqu'elle considère les paris virtuels comme relevant des catégories des paris ou des jeux de hasard automatiques. Cette interprétation évolutive des paris virtuels à différentes périodes reflète leur nature complexe dans le contexte de la législation belge sur les jeux de hasard. Il convient de noter que le débat sur la manière de définir et de qualifier les paris virtuels est toujours en cours aujourd'hui en Belgique.

2.2.2 *Licences de jeux de hasard et de paris*

(31) La loi sur les jeux de hasard prévoit un nombre limité de types de licences, qui permettent l'exploitation de certains jeux de hasard et d'établissements de jeux de hasard prévus par ladite loi. Conformément à l'article 25 de la loi sur les jeux de hasard («Chapitre III – Licences»), il existe neuf catégories de licences (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 et G2) ainsi que d'autres licences (A+, B+, C+ et F+).

(32) Il existe quatre classes d'établissements de jeux de hasard en Belgique:

i. Classe I: casinos. Un casino est un établissement de jeux de hasard dans lequel l'exploitation de jeux de hasard, automatiques ou non, est autorisée. Seuls neuf casinos sont autorisés sur le territoire belge. La loi sur les jeux de hasard énumère les territoires des communes/villes où un casino peut être exploité. L'exploitant d'un casino doit être titulaire d'une licence de classe A.

ii. Classe II: salles de jeux automatiques. Les salles de jeux automatiques sont des établissements qui exploitent uniquement des jeux de hasard autorisés par le Roi des Belges. Les règles d'exploitation des jeux de hasard automatiques qui peuvent être proposés dans les établissements de jeux de hasard de classe II sont fixées dans un arrêté royal du 8 avril 2003. L'exploitant d'une salle de jeux automatiques doit être titulaire d'une licence de classe B et peut proposer des jeux de hasard automatiques; ceux-ci sont proposés principalement par des établissements de classe II titulaires d'une licence B.

iii. Classe III: débits de boissons, qui proposent des jeux de hasard et des jeux de hasard automatiques avec des mises réduites. Les débits de boissons tels que les cafés doivent être titulaires d'une licence de classe C.

iv. Classe IV: agences de paris. Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux où les opérateurs titulaires d'une licence F2 sont exclusivement autorisés à accepter des paris pour le compte d'un titulaire de licence F1 (l'organisateur d'activités de paris). Les établissements de classe IV peuvent également proposer des jeux de hasard automatiques sous certaines conditions. Il est interdit d'accepter des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV. Il existe toutefois un nombre limité d'exceptions à cette interdiction. Un établissement de jeux de hasard de classe IV peut être fixe ou mobile. Un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV est un établissement stable clairement délimité dans lequel des paris sont proposés. Un établissement de jeux de hasard mobile de classe IV est un établissement temporaire, lui aussi clairement délimité, dans lequel des paris sont proposés pendant et sur les lieux d'une manifestation, d'une rencontre ou d'une compétition sportive. Une licence F2 peut également être accordée aux libraires, qui peuvent proposer des paris à titre accessoire. Les paris sont principalement proposés par des établissements de jeux de hasard de classe IV et nécessitent une licence F1 ou F2 ([8]).

(33) Le législateur belge a mis en place un système d'autorisation fermé. L'offre de jeux de hasard et de paris en ligne nécessite une licence en ligne (licence A+ pour les casinos en ligne, licence B+ pour les salles de jeux automatiques en ligne et licence F1+ pour les paris en ligne).

(34) En outre, une licence en ligne nécessite une connexion physique obligatoire au territoire belge. Seuls les opérateurs titulaires d'une licence d'exploitation dans le monde réel (et titulaires d'une licence principale A, B ou F1) peuvent obtenir une licence pour proposer les mêmes jeux de hasard et paris en ligne (licence «supplémentaire» A+, B+ ou F1+ en ligne).

2.2.3 *Le rôle de la Commission des jeux de hasard*

(35) La Commission des jeux de hasard ([9]) a été instituée par la loi sur les jeux de hasard du 7 mai 1999 en tant que superviseur fédéral au sein du service public fédéral de la justice (anciennement le ministère de la justice). Sa mission principale est de veiller au respect d'une parfaite canalisation des joueurs vers les jeux légaux, qui a pour but essentiel de protéger les joueurs. Les principales responsabilités de la Commission des jeux de hasard sont les suivantes:

— rendre des avis au gouvernement et au parlement concernant toutes les affaires liées à la loi sur les jeux de hasard,

— attribuer les licences nécessaires pour l'exploitation des jeux de hasard et des paris et assurer leur gestion proactive,

— assurer le respect de la loi sur les jeux de hasard et exercer un pouvoir de sanction, qui comprend l'imposition de sanctions administratives (avertissement, suspension ou retrait de licences) et d'amendes administratives.

2.3. **Cadre juridique relatif aux paris virtuels en Belgique**

2.3.1 *Interprétation des paris virtuels en tant que «paris» par la Commission des jeux de hasard*

(36) Les paris virtuels constituent un jeu de hasard qui est apparu en Belgique en 2011 et dans le cadre duquel les joueurs peuvent parier sur le résultat d'un événement sportif fictif (par exemple, une course hippique fictive) qui est déterminé par un générateur de nombres aléatoires.

(37) Les paris virtuels combinent les caractéristiques des jeux de hasard automatiques et des paris. Si les résultats sont déterminés par le hasard (jeux de hasard), leur prévision peut également nécessiter un certain degré de compétence (paris).

(38) La loi sur les jeux de hasard ne fournit pas de définition des paris virtuels et ne prévoit donc pas de licence (spéciale) pour ces paris. Ce n'est qu'en 2011 que la Commission des jeux de hasard a fourni une interprétation quant à la manière de classer les paris virtuels, lors de leur apparition en Belgique; son interprétation a toutefois ensuite été annulée par le Conseil d'État ([10]), au motif que la Commission des jeux de hasard avait ainsi agi ultra vires.

([8]) Les opérateurs titulaires d'une licence F2 peuvent également proposer des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV sous certaines conditions.
([9]) https://www.gamingcommission.be/fr.
([10]) Arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019.

(39) La notion de paris virtuels a été évaluée par la Commission des jeux de hasard dans trois «notes d'encadrement» ou «notes» («*omkaderingsnota*» et «*nota*») datées du 12 janvier 2012 ([11]), du 17 avril 2013 ([12]) et du 1er juillet 2015 ([13]). La Commission des jeux de hasard a considéré que les paris virtuels constituaient des paris sur des événements (virtuels) ([14]). En outre, toutes les obligations légales et réglementaires applicables aux paris s'appliquaient également aux paris virtuels (sportifs) (par exemple, obligation d'enregistrement à partir de 1 000 EUR, protocole informatique, etc.) ([15]) Les paris virtuels ont donc été considérés comme des «paris» pouvant être exploités par des titulaires des licences F1, F2 et F1+. Il s'ensuit que les titulaires de licences de classe F1 et F1+ n'étaient autorisés à exploiter des paris virtuels en ligne et hors ligne que par l'intermédiaire d'établissements de jeux de hasard de classe IV.

(40) Point de vue de la Commission des jeux de hasard sur les paris virtuels hors ligne et en ligne:

— en ce qui concerne l'exploitation hors ligne des paris virtuels, la Commission des jeux de hasard a examiné, le 12 janvier 2012, dans sa «note d'encadrement sur la possibilité de paris sur des événements virtuels», «si la loi sur les jeux de hasard modifiée ou ses règlements d'application contiennent des objections juridiques à l'organisation de paris sur des événements virtuels (sportifs)». Elle a conclu que «l'organisation/l'offre de paris sur des événements virtuels (sportifs) est conforme aux dispositions de la loi sur les jeux de hasard dans la mesure où ces paris sont considérés comme des paris sur des événements». La Commission des jeux de hasard a déclaré, entre autres, qu'«afin de pouvoir suivre de près cette évolution — qui apporte une rentabilité supplémentaire au secteur en contrepartie des investissements nécessaires en vertu de la loi sur les jeux de hasard, de ses arrêtés d'application et de ses protocoles techniques —, [...] chaque [titulaire de licence] F1 souhaitant organiser de tels paris devrait envoyer une demande préalable d'autorisation ["goedkeuring"] à cette fin au secrétariat de la [Commission des jeux de hasard] [...]»,

— en ce qui concerne les paris virtuels en ligne, la Commission des jeux de hasard a publié des lignes directrices à ce sujet son site internet en 2012. Pour proposer des paris virtuels en ligne, il suffisait au titulaire d'une licence de classe F1+ d'adresser une simple communication à la Commission des jeux de hasard.

(41) Le 1er juillet 2015, la Commission des jeux de hasard a réaffirmé dans sa «note d'encadrement sur la possibilité de paris sur des événements virtuels» qu'il n'y avait pas d'objections juridiques à proposer des paris sur des événements virtuels qu'elle considérait toujours comme des paris. Le 9 septembre 2015, la Commission des jeux de hasard a confirmé la position adoptée dans la note d'encadrement du 1er juillet 2015. Elle a souligné que les paris virtuels étaient avantageux pour les «opérateurs» et a décidé de créer une sous-commission dans le but d'«analyser plus en détail» la question des paris virtuels.

(42) En ce qui concerne la réglementation des paris virtuels en ligne, la sous-commission a observé, «premièrement, qu'aucune des parties ne s'opposait fondamentalement à la réglementation actuelle des paris virtuels en ligne au moyen des lignes directrices publiées sur le site internet [de la Commission] à ce sujet, ce qui permet de limiter le présent avis à la réglementation actuelle des paris hors ligne au moyen de la note du 1er juillet 2015». En ce qui concerne la réglementation des paris virtuels hors ligne, la sous-commission a conseillé, à titre de considération stratégique, de les réglementer au moyen d'un arrêté royal en tant que jeux de hasard automatiques, et non plus en tant que paris, et a proposé de suspendre la note d'encadrement du 1er juillet 2015.

([11]) «*Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen*». Les autorités belges estiment qu'il est très probable que cette note d'encadrement ait été publiée sur la page suivante: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Elle n'y est toutefois pas ou plus accessible au public.

([12]) «*Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen*». Les autorités belges estiment qu'il est très probable que cette note d'encadrement ait été publiée sur la page suivante: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Elle n'y est toutefois pas ou plus accessible au public.

([13]) «*Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen*». Selon les autorités belges, cette note a été publiée sur la page suivante: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Elle n'y est toutefois pas ou plus accessible au public.

([14]) Note d'encadrement du 12 janvier 2012.

([15]) Note d'encadrement du 1er juillet 2015.

2.3.2 *Adoption du premier cadre juridique régissant les paris virtuels hors ligne en tant que «jeux de hasard automatiques»*

(43) Le 4 mai 2018, l'arrêté royal relatif aux «jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV» ([16]) (ci-après l'«arrêté royal de 2018») a été adopté. Cet arrêté qualifiait les paris virtuels de «jeux de hasard automatiques» et permettait à tous les opérateurs de classe IV de proposer des paris virtuels en Belgique. En effet, en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal de 2018, «[l]es jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels sont des jeux de hasard automatiques où les mises d'un joueur ou de plusieurs joueurs se trouvant dans plusieurs lieux peuvent être acceptées en même temps sur un événement sportif virtuel, dont tant l'existence que les cotes liées à l'événement et les chances de gain sont déterminées par un serveur à distance». L'article 3 disposait que «[l]es jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels sont des jeux de hasard automatiques autorisés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV». L'article 4 précisait que le nombre d'appareils automatiques de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV était limité à deux. De fait, à la lumière de la loi sur les jeux de hasard ([17]), l'arrêté royal de 2018 met en œuvre les conditions auxquelles un maximum de deux jeux de hasard automatiques proposant des paris sur des «activités similaires à celles proposées dans l'agence de paris» (c'est-à-dire des jeux de paris virtuels) peuvent être exploités dans des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ([18]). Selon l'arrêté royal de 2018, classer expressément les jeux de hasard liés à des événements sportifs virtuels comme étant des jeux de hasard automatiques dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV permet de garantir la protection essentielle des joueurs. Il s'ensuit qu'aucune autorisation n'était requise pour l'exploitation de paris virtuels. Dans la mesure où un exploitant de jeux de hasard est titulaire d'une licence F1 ou F2 en cours de validité et possède un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, il peut exploiter au maximum deux jeux de paris virtuels dans l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV.

(44) Les paris virtuels, tels que décrits par l'arrêté royal de 2018 (article 2), nécessitent des appareils de jeux de hasard «multi-joueurs», qui permettent à plusieurs joueurs de parier en même temps sur le même événement sportif virtuel dans différentes agences de paris. Au 30 janvier 2020, il y avait au moins cinq opérateurs proposant des paris virtuels hors ligne en Belgique, dont Ladbrokes.

(45) Le Conseil d'État belge a annulé rétroactivement l'arrêté royal de 2018 le 7 mai 2021.

2.4. **Classification des licences détenues par les plaignantes**

(46) Rocoluc, EAC et The Faculty sont des sociétés belges liées qui ont également le même propriétaire majoritaire et le même siège. Depuis 2005, Rocoluc est détenue à 50 % par une personne physique et à 50 % par d'autres. EAC est détenue pour moitié (50 %) par Rocoluc et l'autre moitié par d'autres. The Faculty est également dirigée par la même personne physique, en tant que directeur général, depuis le 15 avril 2020. La même personne physique détient également 99,92 % des parts de The Faculty.

(47) Rocoluc et EAC sont l'une et l'autre des établissements de classe II et détenaient des licences hors ligne B et en ligne B+ au moment du dépôt de la plainte.

([16]) Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. Publié au *Moniteur belge* le 9 mai 2018.

([17]) Article 43/4, paragraphe 2, troisième phrase, troisième tiret, de la loi sur les jeux de hasard.

([18]) Conformément à l'article 43/4, paragraphe 2, 3e phrase, 3e tiret, de la loi sur les jeux de hasard: «[l]es établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1.
L'engagement de paris requiert une licence de classe F2.
Hormis les exceptions prévues au § 5, il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV.
[…]
§ 2. Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont fixes ou mobiles.
Un établissement de jeux de hasard fixe est un établissement permanent, clairement délimité dans l'espace, dans lequel les paris sont exploités.
Un établissement de jeux de hasard fixe a pour destination exclusive l'engagement de paris à l'exception de:
— la vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets;
— la vente de boissons non alcoolisées;
— l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités».

(48) Par arrêt du 25 juin 2024, le Conseil d'État a déclaré illégales les licences de Rocoluc, à savoir les licences B3892 (hors ligne) et B3892+ (en ligne). Le litige relatif à la validité de ces licences est toujours en cours ([19]).

(49) The Faculty est un établissement de classe III qui détient une licence de classe C lui permettant d'exploiter au maximum deux appareils automatiques de jeux de hasard et un maximum de deux appareils avec des mises réduites dans un établissement de classe III ou un débit de boissons.

2.5. **Classification des licences détenues par Ladbrokes**

(50) Ladbrokes est un établissement de classe IV et détient les licences suivantes:

— une licence de classe F1, portant le numéro FA116428, qui a été accordée par la Commission des jeux de hasard le 2 février 2011 et qui permet l'exploitation d'un établissement de paris de classe IV,

— une licence de classe F2, qui permet de prendre des paris au nom du titulaire d'une licence de classe F1, dans un établissement de jeux de hasard fixe ou mobile de classe IV. Cette licence permet également de prendre des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV dans les cas visés à l'article 43/4, paragraphes 1, 5 et 2, de la loi sur les jeux de hasard,

— une licence supplémentaire de classe F1+ permettant l'exploitation de paris au moyen d'instruments de la société de l'information («en ligne»), portant le numéro FA+116482, accordée par la Commission des jeux de hasard le 2 avril 2014.

2.6. «**Autorisations**» **ad hoc pour les paris virtuels**

(51) Le 9 février 2014, Ladbrokes a demandé par courrier électronique le point de vue de la Commission des jeux de hasard sur son projet de lancement d'un nouveau produit, à savoir des paris sur des événements sportifs virtuels (concernant des paris virtuels «dans le monde réel» ou «hors ligne», c'est-à-dire dans des points de collecte de paris).

(52) Le 10 février 2014, un fonctionnaire de la Commission des jeux de hasard sans pouvoir de représentation a répondu ce qui suit par courrier électronique à Ladbrokes: «[a]près consultation interne, je peux vous dire que votre projet est conforme à la note de la Commission des jeux de hasard sur les paris virtuels hors ligne. Je peux donc vous donner le feu vert pour votre projet».

(53) À la suite d'une autre demande de renseignements que Ladbrokes a envoyée par courrier électronique le 5 mars 2015 (concernant les paris virtuels en ligne), la Commission des jeux de hasard a confirmé par courrier électronique le même jour que Ladbrokes pouvait opérer des paris virtuels en ligne.

(54) Le 9 septembre 2015, à la suite de réactions reçues de la part du secteur, la Commission des jeux de hasard a élaboré une «nouvelle conception» de la classification des paris virtuels et a créé une sous-commission chargée d'examiner si une action législative était nécessaire pour réglementer les paris virtuels.

(55) En plus de Ladbrokes, deux autres opérateurs de classe IV, Stanleybet ([20]) et Sagevas ([21]), ont présenté à la Commission des jeux de hasard en 2015 et en 2016 des demandes d'autorisation en vue de proposer des paris virtuels.

([19]) L'arrêt n'a pas formellement abrogé les licences puisque, au point 4 de son dispositif, le Conseil d'État a décidé de rouvrir la question afin de permettre à l'avocat général (auditeur général) de prendre position sur la requête de la Commission des jeux de hasard d'annuler la licence. Toutefois, par lettre du 16 juillet 2024, la Commission des jeux de hasard a retiré cette requête, mais le Conseil d'État n'a pas formellement annulé les licences de Rocoluc, alors que l'arrêt précité a des effets sur la nullité de ces licences.

([20]) Stanleybet Belgium S.A. (ci-après «Stanleybet»), la société belge, a été fondée en tant que succursale internationale de Stanley Leisure plc, une société de paris sportifs fondée en 1958 à Belfast, en Irlande du Nord. En 2005, Stanleybet a débuté son activité en Belgique en proposant ses produits dans des agences de paris et des librairies. Stanleybet détient la licence de la Commission des jeux de hasard pour proposer des paris hors ligne. Les joueurs belges peuvent également profiter de «paris en direct» dans certaines agences afin de parier en direct sur différents événements.
Voir https://shops.stanleybet.be/About_us?lang=fr.

([21]) Sagevas S.A. (ci-après «Sagevas») est une société enregistrée en Belgique sous le numéro BE 832 457 166 et agréée par la Commission belge des jeux de hasard sous le numéro FA1 16764. Il s'agit d'un opérateur de classe IV qui propose des paris sportifs en ligne et qui opère en Belgique sous la marque betFIRST; voir https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/.

(56) Plus précisément, le 28 octobre 2015, Stanleybet a demandé l'«autorisation» d'exploiter des paris virtuels. La Commission des jeux de hasard a répondu que, compte tenu de la création récente de la sous-commission, elle ne traiterait la demande qu'une fois que les résultats des activités de la sous-commission seraient connus. Stanleybet a présenté une deuxième demande le 17 juin 2016. La Commission des jeux de hasard a initialement répondu que le dossier soumis était incomplet. Ensuite, en raison d'une réunion prévue sur les paris virtuels annoncée pour le mois prochain, elle a répondu le 3 novembre 2016 qu'une initiative réglementaire sur les paris virtuels était en cours de discussion.

(57) En 2016, un autre opérateur, Sagevas, a également écrit à la Commission des jeux de hasard, le 23 août 2016. Sa demande a été jugée incomplète par la Commission des jeux de hasard. Plus tard, le 3 novembre 2016, soit le même jour que sa réponse à Stanleybet, la Commission des jeux de hasard a adressé une réponse similaire à Sagevas, en indiquant qu'une initiative réglementaire sur les paris virtuels était en cours de discussion.

(58) Dans un rapport daté de janvier 2016 ([22]), la sous-commission a recommandé la création d'un cadre juridique spécifique pour les paris virtuels hors ligne et la suspension de la note d'encadrement du 1er juillet 2015. Elle a également recommandé la suspension de l'«autorisation» accordée à Ladbrokes, à compter du 1er avril 2016, afin de prévoir une période de transition conformément aux pratiques administratives habituelles ([23]).

(59) Le 13 janvier 2016, à la suite de l'avis de la sous-commission sur la nécessité d'adapter le cadre réglementaire, la Commission des jeux de hasard a adopté une première décision transitoire ([24]), par laquelle elle a effectivement suspendu la note d'encadrement de 2015 à compter du 1er juin 2016, ainsi que l'interprétation des règles existantes de la loi sur les jeux de hasard fournie à Ladbrokes (ci-après l'«autorisation»). Dans sa décision de procéder de la sorte, la Commission des jeux de hasard a déclaré que «la réglementation actuelle des paris virtuels hors ligne, au moyen de la note du 1er juillet 2015, ne fournit pas de cadre adéquat pour ces jeux».

(60) Le 1er juin 2016 ([25]) et le 2 janvier 2017 ([26]), la Commission des jeux de hasard a adopté deux autres décisions transitoires retardant la suspension de la note d'encadrement et du droit de Ladbrokes d'exploiter des paris virtuels jusqu'au 30 juin 2017 «pour des raisons de sécurité juridique».

2.7. **Suspension des «autorisations» pour les paris virtuels**

(61) Le 31 mai 2017, le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles ([27]) a rendu un jugement avant dire droit à l'encontre de l'État belge, à la demande des plaignantes. Le tribunal a considéré que les paris virtuels présentaient, à première vue, à la fois les caractéristiques des paris et celles des jeux de hasard automatiques, sans toutefois définir les paris virtuels comme relevant avec certitude de l'une de ces deux catégories. Sous réserve d'une décision au fond ou de la mise en place d'un cadre réglementaire pour les paris virtuels, le tribunal a ordonné à l'État belge de suspendre l'«autorisation» accordée à Ladbrokes. L'État belge a formé un recours contre ce jugement, qui n'a pas d'effet suspensif. Afin de se conformer à cet arrêt, la Commission des jeux de hasard a décidé de cesser de reporter la suspension de la note du 1er juillet 2015, laquelle a donc été suspendue le 1er juillet 2017.

([22]) «Avis de la Sous-commission concernant la réglementation souhaitée des "paris virtuels" tant en ligne que hors ligne».

([23]) L'extrait du rapport: «[l]a Sous-commission conseille de prévoir une période transitoire raisonnable avant de suspendre la note compte tenu de l'approbation d'exploitation de ces jeux accordée précédemment aux agences de paris. Le terme habituel de 60 jours prévu pour les actes juridiques administratifs semble également approprié comme période de transition minimale dans ce cadre. La Sous-commission recommande donc de suspendre la note du 1er juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbrokes, à compter du 1er avril 2016 jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux et protocoles techniques correspondants pour les différentes catégories d'établissements de jeux».

([24]) «*Nota: Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende "virtuele weddenschappen" (13 januari 2016)*».

([25]) «*Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende "virtuele weddenschappen" de dato 1 juni 2016*».

([26]) La référence provient du procès-verbal d'une réunion de la Commission des jeux de hasard du 2 janvier 2017, qui indique ce qui suit: «Décision: la décision du 13 janvier 2016 est suspendue jusqu'au 30/06/2017 et aucune nouvelle autorisation d'exploiter ne sera mise à l'agenda: il n'y a pas d'objections». Il était également indiqué ce qui suit sur le site web de la Commission des jeux de hasard: «2.1.2017: Note paris virtuels — Au cours de la réunion extraordinaire de la Commission des jeux de hasard d.d. 2 janvier 2017 on a décidé de prolonger la note d.d. 13/01/2016 concernant les paris virtuels jusqu'à 30/06/2017».

([27]) Nederlandstalige rechtbank van erste aanleg Brussel, kamer 26, AR 2017/1272/A., 1/Rocoluc 2/ European Amustement Company tegen de Belgische Staat.

(62) En conséquence, aucun opérateur, y compris Ladbrokes, n'était autorisé à proposer des paris virtuels en Belgique.

(63) Malgré cette suspension, Ladbrokes n'a pas cessé de proposer des paris virtuels dans ses points de collecte de paris. En conséquence, plusieurs opérateurs de jeux de hasard ont engagé une action en justice contre Ladbrokes afin de faire en sorte qu'elle s'abstienne d'exploiter des machines de paris virtuels ([28]).

(64) Dans un arrêt rendu le 19 septembre 2019, le Conseil d'État a déclaré que, par la note d'encadrement du 1er juillet 2015, la Commission des jeux de hasard avait «permis, sans y être habilitée, l'organisation de [...] paris [virtuels] alors que la loi du 7 mai 1999 ne l'autorisait pas». Le Conseil d'État a donc annulé les trois décisions d'encadrement des 12 janvier 2012, 17 avril 2013 et 1er juillet 2015 ainsi que la décision transitoire du 2 janvier 2017, qui, selon lui, a prolongé les effets de la note du 1er juillet 2015 et qui fait expressément référence au fait qu'aucune demande d'exploitation de paris virtuels ne peut être mise à l'ordre du jour de la Commission des jeux de hasard.

2.8. **Conclusions préliminaires de la décision d'ouverture et de la décision d'ouverture complémentaire**

2.8.1 *Conclusions préliminaires de la décision d'ouverture*

(65) Sur la base des informations fournies par les plaignantes, Ladbrokes et les autorités belges, dans la décision d'ouverture, la Commission a examiné les allégations relatives à une éventuelle aide octroyée à Ladbrokes pour le droit exclusif présumé d'exploiter des services de paris virtuels en Belgique.

(66) La décision d'ouverture était fondée sur les informations dont disposait la Commission au moment de son adoption, telles que fournies par les autorités belges et les tiers. La Commission a estimé, à titre préliminaire, que la mesure en cause pouvait constituer une aide d'État, étant donné qu'elle pouvait:

— accorder à Ladbrokes un avantage au moyen de ressources d'État sous la forme d'un droit exclusif de facto de proposer des paris virtuels en Belgique sans verser de contrepartie pour ce droit,

— être sélective, étant donné que la mesure en cause ne s'appliquait qu'à Ladbrokes,

— être imputable à la Belgique, l'autorisation accordée à Ladbrokes et la note d'encadrement au titre de laquelle ladite autorisation a été accordée ayant été adoptées par la Commission des jeux de hasard, qui est un organisme public,

— être susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres, l'aide en question étant une aide au fonctionnement qui renforce la position de Ladbrokes par rapport à celle de ses concurrents et le secteur des jeux étant un marché libre et concurrentiel, avec, outre Ladbrokes, plusieurs opérateurs, dont les plaignantes, exerçant des activités en Belgique, et Ladbrokes étant présente dans plusieurs autres États membres.

(67) Sur ce fondement, la Commission a conclu à titre préliminaire que Ladbrokes aurait joui d'un droit exclusif de facto, sans verser de redevance spécifique (de licence), de proposer des paris virtuels en Belgique pendant un laps de temps déterminé entre le 10 février 2014 (c'est-à-dire la date d'un courriel accordant à Ladbrokes l'autorisation d'exercer ses activités) et le 4 mai 2018 (c'est-à-dire la date d'adoption de l'arrêté royal de 2018 réglementant les paris virtuels hors ligne et les établissements autorisés à les exploiter).

([28]) Procédure introduite le 7 août 2017 devant le tribunal de commerce de Bruxelles. Dans son arrêt du 28 mars 2018 (A/17/03428), le tribunal de commerce a ordonné à Ladbrokes de s'abstenir d'exploiter des machines de paris virtuels à compter du 3e jour suivant la notification de l'arrêt, sous peine d'une astreinte de 10 000 EUR par jour de retard.

(68) Il convient de noter que certains des faits décrits dans la décision d'ouverture ont changé après l'adoption de cette décision. À la suite d'une procédure engagée au niveau national par les plaignantes, le 7 mai 2021, le Conseil d'État de Belgique a annulé rétroactivement l'arrêté royal de 2018 ([29]). Il a considéré que:

— les conditions d'exploitation des jeux de hasard automatiques sur des événements sportifs virtuels fixées dans l'arrêté royal de 2018 étaient incomplètes. Par conséquent, en permettant, dans le cadre du régime transitoire mis en place par les articles 19 et 20 de l'arrêté royal de 2018 ([30]), l'exploitation de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels, alors que toutes les conditions de cette exploitation n'avaient pas encore été fixées, l'arrêté royal de 2018 a méconnu l'article 43/4, paragraphe 2, 3e alinéa, de la loi sur les jeux de hasard,

— aucune base juridique suffisante ne permet au Roi de déléguer à la Commission des jeux de hasard le pouvoir d'adopter un protocole (prévu à l'article 15 de l'arrêté royal de 2018) ([31]) contenant des normes réglementaires, qu'elles portent sur des questions de détail ou des questions techniques. Étant donné que l'annulation du seul article 15 aboutirait à une révision de l'arrêté royal de 2018 puisqu'il laisserait subsister celui-ci sans que toutes les conditions d'exploitation que le Roi estime nécessaires ne soient plus requises, il y avait lieu d'annuler ledit arrêté royal dans son intégralité.

2.8.2 *Conclusions préliminaires de la décision d'ouverture complémentaire*

(69) À la suite de l'annulation de l'arrêté royal de 2018, les plaignantes et les autorités belges ont présenté d'autres observations et informations décrites aux chapitres 3 et 4 ci-dessous. Sur cette base, la Commission a adopté une décision d'ouverture complémentaire.

(70) L'avis préliminaire initial de la Commission était que Ladbrokes avait potentiellement bénéficié d'un droit exclusif de facto et donc d'une aide au plus tôt à partir du 10 février 2014 et au plus tard jusqu'au 4 mai 2018. La Commission a modifié cette conclusion préliminaire en prolongeant jusqu'à la date d'aujourd'hui la durée potentielle de la mesure dans la décision d'ouverture complémentaire.

(71) La Commission a conclu qu'elle devrait examiner si les conséquences de la mesure transitoire prévue aux articles 19 et 20 de l'arrêté royal de 2018 ont conféré un avantage sélectif à Ladbrokes, du fait qu'il était le seul opérateur à pouvoir continuer à exploiter les terminaux de paris virtuels qu'il exploitait avant l'adoption de l'arrêté royal de 2018, sans avoir à mettre ces jeux en conformité avec le protocole à adopter par la Commission des jeux de hasard en vertu de l'article 15 dudit arrêté royal (considérant 39 de la décision d'ouverture complémentaire).

(72) Par conséquent, la conclusion provisoire modifiée de la Commission est que Ladbrokes pourrait avoir joui d'un droit exclusif de facto de proposer des paris virtuels en Belgique pendant une période ayant débuté le 10 février 2014 au plus tôt (considérant 49 de la décision d'ouverture complémentaire).

([29]) Conseil d'État de Belgique, arrêt n° 250.535 du 7 mai 2021.

([30]) L'article 19 de l'arrêté royal de 2018 dispose que «[d]ans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, le titulaire de licence de classe F2 communique à la Commission des jeux de hasard le nombre d'appareils automatiques de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels qu'il exploite».
L'article 20 de l'arrêté royal de 2018 dispose qu'«[a]près l'adoption, par la Commission des jeux de hasard, du protocole visé à l'article 15, alinéa 2, le titulaire de licence de classe F2 dispose d'un délai de trois mois pour se conformer audit protocole».
Selon le Conseil d'État de Belgique, ces deux dispositions ont pour objet de permettre au titulaire de licence de classe F2 de reprendre l'exploitation, dès l'entrée en vigueur de l'arrêté royal de 2018, des appareils de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels qu'il exploitait et de ne devoir mettre ses jeux de hasard en conformité avec le protocole (en vertu de l'article 15) à adopter par la Commission des jeux de hasard que trois mois après son adoption.

([31]) L'article 15 de l'arrêté royal de 2018 dispose que: «[l]es protocoles de contrôle technique des jeux de hasard automatiques destinés à l'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe IV et les protocoles en matière de règles de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, et les sites où des paris sont acceptés au sens de l'article 43/4, § 5, 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, en particulier moyennant un système informatique approprié, s'appliquent aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.
La Commission des jeux de hasard émet un protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.
Le protocole contient les informations suivantes: […]».

(73) Il convient d'observer que, tant dans la décision d'ouverture (considérant 60) que dans la décision d'ouverture complémentaire (considérant 42), la Commission a constaté que les autorités belges n'avaient invoqué aucun motif à l'appui de leur déclaration selon laquelle la mesure en cause pourrait être compatible avec le marché intérieur. La Commission ne disposait pas non plus d'indication selon laquelle la mesure, si elle constituait une aide d'État, pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

3. OBSERVATIONS DE TIERS SUR LA DÉCISION D'OUVERTURE ET LA DÉCISION D'OUVERTURE COMPLÉMENTAIRE

3.1. Observations présentées par les plaignantes

(74) Les plaignantes Rocoluc et EAC ont présenté leurs observations sur la décision d'ouverture le 18 novembre 2020, tandis que leur société sœur The Faculty a envoyé sa plainte le 23 février 2024. Le résumé des trois plaintes ainsi que les observations et informations supplémentaires ultérieures fournies par les plaignantes dans le cadre de l'enquête sont présentés ci-dessous.

3.1.1 *Observations sur l'exclusivité de Ladbrokes*

(75) Dans leurs observations du 18 novembre 2020, les plaignantes Rocoluc et EAC ont fait valoir que tant Ladbrokes que l'État belge avaient agi pour préserver le droit illégal de Ladbrokes d'opérer des paris virtuels et pour dissuader Rocoluc et EAC d'agir contre cette situation illégale.

(76) Rocoluc et EAC soutiennent que l'arrêté royal de 2018 n'autorise pas les opérateurs de classe IV à proposer légalement des paris virtuels en Belgique. Par conséquent, l'arrêté royal de 2018 ne saurait être considéré comme ayant mis fin à l'aide d'État illégale. Rocoluc et EAC fournissent également des informations supplémentaires concernant le montant de l'aide d'État illégale que la Commission devrait ordonner aux autorités belges de récupérer auprès de Ladbrokes.

(77) Dans sa plainte du 23 février 2024, The Faculty souligne néanmoins que, contrairement à la plainte déposée par Rocoluc et EAC, sa plainte vise spécifiquement l'aide liée à l'offre de jeux de paris virtuels dits «hors ligne» ou «dans le monde réel» dans les agences de paris de Ladbrokes. En outre, The Faculty souligne qu'en tant qu'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe III, elle ne pouvait exercer d'activités en ligne et n'a donc pas pâti de l'offre de jeux de paris virtuels par l'intermédiaire du ou des sites internet de Ladbrokes.

(78) Selon les plaignantes, Ladbrokes a obtenu une autorisation ad hoc en dehors du cadre juridique au moyen de deux courriels de la Commission des jeux de hasard datés du 10 février 2014 (pour les paris virtuels hors ligne dans les agences de paris de Ladbrokes) et du 5 mars 2015 (pour les paris virtuels en ligne sur le site web de Ladbrokes).

(79) Selon les plaignantes, l'aide présumée en cause implique des ressources d'État étant donné que l'autorisation ad hoc en faveur de Ladbrokes a été accordée gratuitement. Par conséquent, les autorités belges ont renoncé à leur droit à une part importante de recettes d'État et ont accordé un avantage économique à Ladbrokes. En ce qui concerne l'imputabilité de l'aide présumée, les plaignantes soulignent que la Commission des jeux de hasard est une autorité publique administrative établie au sein du service public fédéral de la justice et qu'elle relève donc de la responsabilité du ministre de la justice.

(80) Les plaignantes soutiennent que le droit exclusif et l'aide d'État présumée correspondante concernant les jeux de paris virtuels hors ligne ont été accordés le 10 février 2014 étant donné que les notes d'encadrement illégales de la Commission des jeux de hasard étaient spécifiquement conçues pour permettre à Ladbrokes d'exploiter exclusivement des paris virtuels. Par conséquent, l'erreur fondamentale commise par la Commission des jeux de hasard n'a pas été de refuser de retirer l'autorisation ad hoc de Ladbrokes en janvier 2016, mais d'octroyer initialement l'autorisation en février 2014.

(81) En outre, en ce qui concerne la date de fin de l'aide, les plaignantes soulignent que, à la suite de l'annulation de l'arrêté royal de 2018 par l'arrêt du Conseil d'État du 7 mai 2021, l'arrêté royal de 2018 doit être considéré comme inexistant et ne peut pas être considéré comme un acte permettant l'exploitation de paris virtuels en Belgique. Cela signifie également que la date du 4 mai 2018, à laquelle l'arrêté royal de 2018 annulé a été adopté, n'est plus pertinente pour apprécier la durée de l'aide d'État présumée accordée à Ladbrokes.

(82) Dans ce contexte, les plaignantes soutiennent que l'arrêt du Conseil d'État confirmerait que Ladbrokes a effectivement bénéficié d'une mesure d'aide sélective jusqu'au 7 mai 2021 au moins pour les paris virtuels hors ligne. Selon elles, le Conseil d'État a déclaré que la mesure transitoire prévue à l'article 19 de l'arrêté royal de 2018 avait pour seul objet de permettre au titulaire de licence de classe F2, à savoir Ladbrokes, de reprendre l'exploitation des terminaux de paris virtuels qu'il exploitait avant l'adoption de l'arrêté royal de 2018 sans être tenu de mettre ces jeux de hasard en conformité avec le protocole à adopter par la Commission des jeux de hasard en vertu de l'article 15 de l'arrêté royal de 2018.

(83) En conséquence, sauf en ce qui concerne Ladbrokes, qui a bénéficié de la mesure transitoire susmentionnée, l'arrêté royal de 2018 indiquait que des paris virtuels ne pouvaient être proposés avant que le protocole ne soit adopté. Dès lors, selon les plaignantes, l'arrêté royal de 2018 n'a fait que formaliser le monopole de fait de Ladbrokes. Toutefois, elles indiquent que cette position n'aurait pas été acceptée par le Conseil d'État belge. Le Conseil a considéré que la mesure transitoire permettant à Ladbrokes de proposer des jeux de paris virtuels avant que les paris virtuels ne soient finalement réglementés par l'adoption de l'acte juridique fixant les conditions nécessaires pour les paris virtuels (notamment les lieux où ils peuvent être proposés) n'était pas conforme à la loi sur les jeux de hasard.

(84) The Faculty fait également valoir que plusieurs opérateurs de jeux de hasard ont engagé avec succès une action contre l'État belge et/ou Ladbrokes. Elle cite un arrêt du 28 mars 2018 par lequel le tribunal de commerce de Bruxelles s'est prononcé en faveur de l'ASBL Fédération des cafés de Belgique et a ordonné à Ladbrokes de cesser ses activités de paris virtuels hors ligne. Selon The Faculty, cet arrêt a ensuite été confirmé par la Cour d'appel par un arrêt du 9 août 2019.

3.1.2 *Observations sur le cadre applicable aux paris virtuels en Belgique*

(85) Premièrement, en ce qui concerne le cadre juridique applicable, Rocoluc et EAC soulignent que les paris virtuels constituent une forme de jeu de hasard «hybride» qui se trouve à mi-chemin entre les paris et les jeux de hasard automatiques. Dans ce contexte, elles citent la déclaration des autorités belges selon laquelle il n'est «pas aisé de classer [ce produit hybride] dans le cadre juridique existant de la loi sur les jeux de hasard».

(86) Elles rappellent que le prétendu droit exclusif accordé à Ladbrokes était manifestement illégal en droit belge étant donné qu'il reposait sur une qualification erronée des paris virtuels.

(87) Deuxièmement, Rocoluc et EAC font valoir que les doutes émis par les autorités belges quant à la valeur juridique des notes d'encadrement adoptées par la Commission des jeux de hasard (considérant 49 de la décision d'ouverture) sont particulièrement appropriés. En particulier, elles soulignent que, dans le cadre de la procédure en cours devant les juridictions nationales, les autorités belges ont confirmé sans équivoque que l'autorisation accordée à Ladbrokes d'exploiter des paris virtuels en Belgique n'était pas une licence de jeux de hasard «traditionnelle» mais une autorisation «ad hoc» et que les paris virtuels constituaient une activité «non réglementée par la loi sur les jeux de hasard». Selon elles, cette affirmation réfute clairement le raisonnement selon lequel l'autorisation accordée à Ladbrokes pour proposer des paris virtuels était fondée sur le système de référence national en matière de paris et faisait partie de celui-ci. Elles soulignent également que les doutes exprimés par les autorités belges ne sont pas conciliables avec le fait que la Commission des jeux de hasard ait imposé une suspension temporaire de la licence de Ladbrokes au motif qu'elle n'avait pas cessé d'offrir des paris virtuels après le 1er juillet 2017. Elles font en outre valoir que, dans un arrêt du 19 septembre 2019, le Conseil d'État a jugé que la loi sur les jeux de hasard ne permettait pas l'organisation de paris virtuels et a donc annulé les notes d'encadrement.

(88) Troisièmement, elles observent que les questions relatives à la publicité des notes d'encadrement mentionnées aux notes de bas de page nº 5 à 7 et au considérant 49 de la décision d'ouverture ont déjà été tranchées dans le cadre de la procédure en annulation de ces notes d'encadrement devant le Conseil d'État belge. Dans le cadre de cette procédure, Rocoluc aurait démontré que les notes d'encadrement initiales du 12 janvier 2012 et du 17 avril 2013 n'ont pas été rendues publiques, mais n'ont été communiquées à Rocoluc que le 14 avril 2017 dans le cadre de la procédure judiciaire engagée contre l'État belge. La Commission des jeux de hasard n'aurait prétendument pas remis en cause ces conclusions. Le Conseil d'État a donc décidé que Rocoluc pouvait étendre son action à ces notes d'encadrement.

(89) Quatrièmement, Rocoluc et EAC ont fait valoir que, même si l'arrêté royal de 2018 avait été adopté pour tenter de remédier au caractère illégal des paris virtuels, la Commission des jeux de hasard n'avait toujours pas adopté le protocole contenant «les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels» prévu à l'article 15 de l'arrêté royal de 2018.

3.1.3 *Observations sur les procédures judiciaires nationales relatives aux paris virtuels*

(90) Dans ce contexte, Rocoluc et EAC font valoir que, contrairement à ce que semble suggérer la Commission (considérant 21 de la décision d'ouverture), les procédures judiciaires nationales relatives à la légalité des notes d'encadrement n'étaient pas liées à la suspension effective des notes d'encadrement et de l'autorisation ad hoc de Ladbrokes d'exploiter des paris virtuels le 1er juillet 2017. Elles fournissent également des informations sur le recours en dommages et intérêts introduit par Stanleybet contre l'État belge le 14 décembre 2016, à la suite duquel la Cour a ordonné à l'État belge d'indemniser Stanleybet pour les dommages subis.

(91) Les plaignantes ont également informé les services de la Commission du fait que, le 28 mars 2017, Rocoluc et EAC avaient également engagé un recours en dommages et intérêts contre les autorités belges. Cette procédure serait toujours pendante, en raison de l'arriéré à la Cour d'appel de Bruxelles.

(92) Elles expliquent en outre que le recours formé par Ladbrokes contre l'ordonnance de mise en demeure du 15 février 2018 est toujours pendant devant la Cour d'appel de Bruxelles. Cette dernière a toutefois statué sur le recours de Ladbrokes contre la décision du tribunal de commerce de Bruxelles du 28 mars 2018. Dans son arrêt du 9 août 2019, la Cour d'appel a rejeté le recours de Ladbrokes et confirmé l'ordonnance adoptée précédemment à l'encontre de Ladbrokes lui enjoignant de mettre fin à ses activités de paris virtuels. Rocoluc et EAC ont toutefois été informées du fait que l'ASBL Fédération des Cafés de Belgique ([32]) (ci-après «FedCaf») et les autorités belges auraient conclu un accord en vertu duquel ces dernières s'abstiendraient d'engager de nouvelles procédures contre Ladbrokes.

(93) Enfin, Rocoluc réitère sa position selon laquelle l'arrêté royal de 2018 ne tient pas compte du caractère hybride des paris virtuels et la disposition transitoire prévue à l'article 19 de cet arrêté royal récompense illégalement Ladbrokes pour ne pas avoir mis fin en temps utile à l'exploitation illégale de paris virtuels et garantit que Ladbrokes peut continuer à bénéficier de son autorisation ad hoc.

3.1.4 *Observations sur la durée de l'aide d'État présumée en faveur de Ladbrokes*

(94) Rocoluc et EAC considèrent que le droit exclusif et l'aide d'État présumée correspondante en faveur de Ladbrokes auraient été accordés le 10 février 2014. Elles rappellent que, dès le début, les notes d'encadrement, qu'elles considèrent comme illégales, ont été conçues afin de permettre à Ladbrokes d'exploiter exclusivement des paris virtuels en Belgique. Les notes d'encadrement de 2012 et 2013 auraient été adoptées à la suite d'une demande de Ladbrokes et non rendues publiques. Ce n'est qu'avec l'annonce, en septembre 2015, de la création d'une sous-commission spéciale que d'autres opérateurs de jeux de hasard ont été informés du cadre illégal relatif aux paris virtuels.

(95) Selon les plaignantes, une fois que les autres opérateurs ont été informés des possibilités de proposer des paris virtuels, la Commission des jeux de hasard a refusé à d'autres opérateurs d'exploiter des paris virtuels. En particulier, selon les plaignantes, la demande d'autorisation présentée par Stanleybet le 28 octobre 2015 est restée sans réponse, alors que, les 10 février 2014 et 5 mars 2015, Ladbrokes s'était vu confirmer en moins d'un jour son autorisation de fournir des paris virtuels dans le monde réel et en ligne. Les plaignantes affirment qu'il n'existe aucune justification objective à cette différence de traitement.

(96) En réponse à la conclusion de la Commission des jeux de hasard selon laquelle le droit exclusif a pris fin le 4 mai 2018 au plus tard, ou le 1er juillet 2017 au plus tôt (considérant 55 de la décision d'ouverture), Rocoluc et EAC considèrent que la date du 4 mai 2018 (c'est-à-dire la date d'adoption de l'arrêté royal de 2018) n'a pas mis fin au traitement préférentiel de Ladbrokes et ne peut donc pas être considérée comme la date à laquelle Ladbrokes n'aurait plus bénéficié d'une aide d'État illégale.

([32]) FedCaf Belgium est une organisation sans but lucratif créée le 1er juin 2011. FedCaf Belgium est une organisation qui défend les intérêts des propriétaires de cafés belges. Voir http://www.fedcaf.be.

(97) Elles rappellent par ailleurs que la Commission des jeux de hasard n'a pas adopté le protocole prévu à l'article 15 de l'arrêté royal de 2018 contenant «les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels», ce qui signifie que toute opération de paris virtuels devait être considérée comme illégale jusqu'à cette adoption. En l'absence de critères généraux, clairs et transparents, les autorités belges disposeraient nécessairement d'une large marge d'appréciation au moment d'autoriser et de contrôler les paris virtuels en Belgique. Par conséquent, même si Ladbrokes n'est actuellement plus le seul opérateur à proposer des paris virtuels en Belgique, la tolérance de l'État belge à l'égard des services de paris virtuels proposés par un (ou plusieurs) opérateur(s) constituerait tout de même une aide d'État sélective accordée à ce ou ces opérateurs.

3.1.5 *Observations sur le montant de l'aide*

(98) Rocoluc et EAC considèrent que la Commission serait en mesure de déterminer précisément le montant de l'aide reçue par Ladbrokes et l'invitent donc à déterminer elle-même le montant de l'aide ainsi que les intérêts à récupérer par les autorités belges.

(99) Les plaignantes fournissent un tableau contenant des estimations de l'aide prétendument reçue par Ladbrokes compilées sur la base des recettes brutes des jeux de hasard fournis en 2017 dans les agences de paris de Ladbrokes. Selon elles, il peut être fait référence à la contrepartie versée par la Loterie Nationale en échange du droit exclusif d'exploiter des jeux de loterie.

3.1.6 *Observations sur l'annulation rétroactive de l'arrêté royal de 2018 en 2021*

(100) Après l'adoption de la décision d'ouverture, le 26 mai 2021, la Commission a reçu d'autres observations des plaignantes l'informant que, le 7 mai 2021, l'arrêté royal de 2018 avait été annulé rétroactivement (ce qui signifie qu'il devait être considéré comme inexistant) et qu'il ne pouvait être considéré comme ayant mis fin à l'aide présumée accordée à Ladbrokes.

(101) En ce qui concerne la durée de l'aide présumée, les plaignantes estiment que, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 7 mai 2021, l'arrêté royal de 2018 serait considéré comme inexistant en droit belge et ne peut donc pas être considéré comme un acte permettant l'exploitation de paris virtuels en Belgique. Cela signifie également que la date du 4 mai 2018, à laquelle l'arrêté royal de 2018 annulé a été adopté, n'est plus pertinente pour apprécier la durée de l'aide d'État présumée accordée à Ladbrokes.

(102) En outre, les plaignantes ont soutenu que l'arrêt du Conseil d'État susmentionné confirmerait que Ladbrokes a bénéficié d'une mesure d'aide sélective jusqu'au 7 mai 2021 au moins. Selon elles, les autorités belges continueraient de tolérer les activités de paris virtuels de Ladbrokes alors que ces activités sont illégales en droit belge.

(103) Les plaignantes estiment que l'arrêt du Conseil d'État du 7 mai 2021 confirmerait que la mesure transitoire prévue à l'article 19 de l'arrêté royal de 2018 avait pour seul objet de permettre au «titulaire de licence de classe F2» ([33]), à savoir Ladbrokes, de reprendre l'exploitation des terminaux de paris virtuels qu'il exploitait avant l'adoption de l'arrêté royal de 2018 sans être tenu de mettre ces jeux de hasard en conformité avec le protocole à adopter par la Commission des jeux de hasard en vertu de l'article 15 de l'arrêté royal de 2018.

3.1.7 *Les arguments des plaignantes en faveur d'une extension de la décision d'ouverture*

(104) Lors de la réunion qui s'est tenue avec les services de la Commission le 23 février 2023, les plaignantes EAC et Rocoluc ont réitéré leur demande de décision d'ouverture rectifiée prolongeant la durée de l'aide présumée. En particulier, elles ont fait valoir que l'annulation rétroactive de l'arrêté royal de 2018 constituait une modification substantielle. En conséquence, la période d'enquête pertinente devrait être prolongée: i) jusqu'au 7 mai 2021 pour les paris virtuels hors ligne, étant donné qu'aucun opérateur n'est autorisé à exploiter ni n'exploite effectivement des paris virtuels hors ligne après cette date, et ii) indéfiniment pour les paris virtuels en ligne, car, même si cela n'est actuellement pas autorisé, Ladbrokes propose toujours des paris virtuels en ligne.

([33]) Les plaignantes considèrent que l'utilisation du singulier signifie que Ladbrokes était le seul destinataire de la mesure transitoire.

(105) Selon les plaignantes, l'annulation de l'arrêté royal de 2018, qui ne réglementait que les paris virtuels hors ligne, doit être considérée comme ayant les mêmes conséquences pour les paris virtuels en ligne. Toutefois, malgré l'annulation de l'arrêté royal de 2018, Ladbrokes proposait toujours des paris virtuels en ligne.

(106) Le 23 février 2024, la Commission a reçu des observations de The Faculty, qui possède un établissement de classe III et une licence C. Ces observations concernent la même mesure en cause, mais portent exclusivement sur l'aide présumée liée à l'offre de jeux de paris virtuels hors ligne dans les agences de paris de Ladbrokes. En effet, The Faculty a fait valoir qu'en tant qu'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe III, elle ne pouvait exercer d'activités en ligne et n'a donc pas pâti de l'offre de jeux de paris virtuels par l'intermédiaire du ou des sites internet de Ladbrokes.

3.1.8 *Observations sur la décision d'ouverture complémentaire*

(107) À titre préliminaire, Rocoluc et EAC soulignent une erreur matérielle commise aux considérants 8 et 24 de la décision d'ouverture complémentaire de la Commission, où il est affirmé à tort que les plaignantes et la Commission auraient eu une réunion le 23 février 2023, au lieu du 16 février 2023.

(108) Deuxièmement, en ce qui concerne la définition des paris virtuels, Rocoluc et EAC renvoient à leur plainte du 1er mars 2019, dans laquelle elles ont expliqué que les paris virtuels concernaient un produit «hybride» qui se trouve à mi-chemin entre les paris réels et les jeux de hasard automatiques. Bien que les autorités belges aient expressément confirmé que les paris virtuels étaient effectivement un produit hybride, elles auraient en réalité toujours nié leur caractère hybride.

(109) Selon les plaignantes, dans le cadre des notes d'encadrement de la Commission des jeux de hasard, les paris virtuels étaient assimilés à tort aux paris réels, alors que dans l'arrêté royal de 2018, ils étaient (re)qualifiés de jeux de hasard automatiques.

(110) Troisièmement, Rocoluc et EAC réitèrent leurs observations concernant l'appréciation de la durée de l'aide d'État illégale accordée à Ladbrokes en renvoyant à leurs observations du 18 novembre 2020.

(111) Dans ce contexte, Rocoluc et EAC ont souligné que la prétendue «incertitude» quant au cadre juridique applicable aux paris virtuels était uniquement alimentée par l'État belge (voir considérants 58 à 60).

(112) En ce qui concerne les paris virtuels en ligne, Rocoluc et EAC rappellent qu'en vertu de l'article 43/8 de la loi sur les jeux de hasard, les licences dites supplémentaires A+, B+ ou F1+ relatives aux jeux de hasard en ligne ne peuvent être accordées que pour l'exploitation de jeux de même nature que ceux proposés dans le monde réel. Elles font valoir que, compte tenu de cette disposition, l'État belge a estimé précédemment que l'autorisation ad hoc accordée à Ladbrokes pour les paris virtuels en ligne était liée à l'autorisation qui lui avait été accordée pour les paris virtuels hors ligne. Dès lors, dans la mesure où Ladbrokes aurait été le seul opérateur à avoir obtenu une autorisation ad hoc de la part des autorités belges pour l'exploitation de paris virtuels dans ses agences de paris, elle serait également le seul opérateur à pouvoir fournir des paris virtuels en ligne et le seul opérateur à avoir effectivement reçu une autorisation ad hoc illégale pour les paris virtuels en ligne par courriel du 5 mars 2015. Ce traitement préférentiel aurait logiquement persisté en vertu de l'arrêté royal de 2018. Par la suite, malgré l'annulation de l'arrêté royal de 2018, Ladbrokes continue de proposer des paris virtuels en ligne. Par conséquent, Ladbrokes continuerait de bénéficier d'une aide d'État illégale en ce qui concerne les paris virtuels en ligne.

3.2. **Observations de Ladbrokes**

(113) Dans ses observations du 18 décembre 2020, Ladbrokes présente des observations sur la décision d'ouverture. Dans ses observations complémentaires du 22 novembre 2024, du 9 décembre 2024 et du 21 janvier 2025, elle a formulé de nouvelles observations.

3.2.1 *Observations sur le fait que les plaignantes n'ont pas le statut de parties intéressées*

(114) Ladbrokes indique que le Conseil d'État, par arrêt du 25 juin 2024 ([34]), a déclaré illégales les licences de Rocoluc, à savoir les licences B3892 (hors ligne) et B3892+ (en ligne). Selon elle, le Conseil d'État ne pouvait annuler les licences susmentionnées qu'avec effet rétroactif.

(115) Dès lors, selon Ladbrokes, Rocoluc n'aurait plus d'intérêt dans la présente procédure, puisqu'elle n'est pas et ne peut pas être active dans le secteur des jeux de hasard en vertu du droit belge. Rocoluc ne pouvait donc pas être considérée comme une plaignante active dans le secteur des jeux, ou, à tout le moins, comme un concurrent légitime de Ladbrokes. Il ne s'agirait donc pas d'une «partie intéressée» au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589 ([35]).

3.2.2 *Observations sur les licences détenues par Ladbrokes*

(116) Ladbrokes souligne qu'elle détenait et détient toujours toutes les classes requises de licences accordées par la Commission des jeux de hasard, à savoir des licences F1 et F1+ et plusieurs licences de classe F2, qui lui permettent d'accepter des paris et d'organiser et de proposer des paris en Belgique, tant en ligne que hors ligne. Ladbrokes fait également savoir qu'à l'époque, on dénombrait 35 titulaires de licences F1 en Belgique.

3.2.3 *Observations sur le cadre juridique des paris virtuels en Belgique*

(117) En ce qui concerne les paris virtuels en ligne, selon Ladbrokes, il suffisait au titulaire d'une licence de classe F1+ d'adresser une notification à la Commission des jeux de hasard. Ladbrokes affirme que cela explique pourquoi, en février 2014, un fonctionnaire de la Commission des jeux de hasard n'ayant aucun pouvoir de représentation a confirmé, par un bref courriel, que Ladbrokes pouvait commencer à proposer des paris hors ligne sur des événements virtuels et a demandé des informations supplémentaires sur l'activité.

(118) Ladbrokes indique également que, pour la même raison, le 5 mars 2015, un fonctionnaire de la Commission des jeux de hasard n'ayant aucun pouvoir de représentation a une nouvelle fois confirmé à Ladbrokes, au moyen d'un bref courriel, qu'elle pouvait proposer des paris virtuels en ligne via son site internet.

(119) Ladbrokes fait valoir que la Commission des jeux de hasard ne serait pas compétente pour modifier la réglementation applicable au moyen d'un arrêté royal, étant donné qu'un tel arrêté ne peut être proposé et contresigné que par le ministre compétent.

(120) Ladbrokes a expliqué que, le 1er juin 2016, la Commission des jeux de hasard avait changé de position: i) elle a confirmé que les titulaires d'une licence de classe F1 pouvaient à nouveau demander de proposer des paris virtuels, sous réserve des conditions énoncées dans la note précédente du 1er juillet 2015; ii) elle a décidé de suspendre la note d'encadrement du 1er juillet 2015 ainsi que les autorisations accordées à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal de 2018; et iii) elle a décidé, dans la mesure où cette entrée en vigueur était prévue le 1er janvier 2017, de reporter la date de suspension de ladite note au 1er janvier 2017.

(121) Le 2 janvier 2017, la Commission des jeux de hasard a de nouveau reporté l'entrée en vigueur de la suspension de la note du 1er juillet 2015, cette fois au 30 juin 2017.

(122) La Commission des jeux de hasard a également décidé qu'«aucune nouvelle autorisation d'exploitation ne sera inscrite à l'ordre du jour». Ladbrokes fait savoir que, le 27 juillet 2018, la Commission des jeux de hasard l'a sanctionnée en adoptant une décision portant suspension de sa licence FA116428 et de sa licence FA+ 116428 pour une période d'un jour, le 3 septembre 2018.

(123) Ladbrokes affirme en outre que la question de la légalité de l'exploitation de paris virtuels en tant que «paris» restait en suspens. Selon elle, l'argument selon lequel il s'agirait effectivement de «paris», dont l'exploitation est couverte par les licences F1, F2 et F1+, resterait pleinement valable. Toutefois, la question serait toujours pendante devant la juridiction nationale, qui n'a pas encore statué à son sujet.

([34]) Arrêt nº 260.246.

([35]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj).

3.2.4 *Observations sur l'absence d'«autorisation» assortie de licences valables pour l'exploitation de paris virtuels*

(124) À titre liminaire, Ladbrokes renvoie à la décision d'ouverture, dans laquelle la Commission déclare que l'exercice du droit exclusif de facto de Ladbrokes avait commencé «au plus tôt le 10 février 2014, date à laquelle la Commission belge des jeux de hasard [...] a accordé à Ladbrokes, par courrier électronique, le droit d'exploiter des paris virtuels hors ligne [...]» (considérant 53 de la décision d'ouverture).

(125) Ladbrokes soutient que cette phrase est factuellement erronée, à deux égards. Premièrement, la Commission des jeux de hasard n'aurait accordé aucun droit à Ladbrokes. Elle a seulement confirmé que les licences déjà détenues par Ladbrokes permettaient l'exploitation de paris virtuels. Deuxièmement, le courriel de la Commission des jeux de hasard du 10 février 2014 ne ferait pas référence à une exclusivité. Si Ladbrokes, en tant que titulaire de licences F1, F1+ et F2, avait la possibilité d'offrir des paris virtuels, il en allait de même pour les autres titulaires de telles licences valables. Le fait qu'aucun autre détenteur de licence F1 n'ait demandé à la Commission des jeux de hasard d'exploiter des paris virtuels n'entraîne pas l'octroi de droits exclusifs à Ladbrokes.

(126) En outre, Ladbrokes observe que la Commission des jeux de hasard n'est autorisée qu'à délivrer des classes spécifiques de licences d'exploitation de jeux de hasard/paris conformément à la loi sur les jeux de hasard. Cette loi n'autorise pas la Commission des jeux de hasard à adopter des orientations ayant un effet contraignant de portée générale. Ladbrokes a expliqué qu'elle avait demandé à la Commission des jeux de hasard de lui fournir des orientations au sujet d'un projet de nouvelle activité, à savoir des paris sur des événements virtuels, dès 2011, étant donné qu'il s'agit d'une bonne pratique dans un secteur réglementé.

(127) Étant donné que les paris virtuels étaient considérés comme des paris et que toutes les obligations légales et réglementaires applicables aux paris ont été déclarées applicables aux paris virtuels, aucune licence ou autorisation spécifique n'était nécessaire pour leur exploitation. L'exploitation des paris virtuels était déjà couverte par les licences F1, F2 et F1+. La Commission des jeux de hasard n'a donc pas accordé à Ladbrokes une licence pour les paris virtuels.

(128) Les courriels envoyés par la Commission des jeux de hasard les 10 février 2014 et 5 mars 2015 confirmaient que Ladbrokes pouvait exploiter des paris virtuels car elle détenait les licences correspondantes. En toute hypothèse, ces courriels, envoyés par un fonctionnaire de la Commission des jeux de hasard sans pouvoir de représentation, ne sauraient être considérés comme une autorisation formelle, étant donné qu'ils ne sont pas prévus dans le cadre de la loi sur les jeux de hasard et qu'ils ne reposent sur aucune autre base juridique. Ils pourraient tout au plus être considérés comme une simple reconnaissance, par la Commission des jeux de hasard, du fait que l'activité envisagée relevait du champ d'application de la licence F1 déjà détenue par Ladbrokes et qu'elle était donc légale.

3.2.5 *Observations sur l'absence d'intention d'accorder une exclusivité à Ladbrokes*

(129) Ladbrokes fait valoir que, par les courriels confirmatifs susmentionnés, la Commission des jeux de hasard n'avait pas l'intention de lui accorder une quelconque exclusivité. Selon elle, une exclusivité irait à l'encontre de l'objectif stratégique des autorités belges, qui est de «canaliser» les jeux de hasard. À l'exception de la Loterie Nationale (société entièrement détenue par l'État belge), les autorités belges s'efforceraient de satisfaire la demande des clients en disposant d'une multitude d'opérateurs réglementés qui se livrent concurrence pour cette demande. En outre, Ladbrokes renvoie aux notes d'encadrement de la Commission des jeux de hasard des 12 janvier 2012, 17 avril 2013 et 1er juillet 2015 confirmant la légalité des paris sur des événements virtuels pour tous les titulaires d'une licence F1. Tous ces opérateurs auraient pu lancer une activité de paris virtuels, mais aucun ne l'a fait à l'époque, probablement en raison des investissements considérables et du risque commercial que cela supposait.

(130) En outre, à compter du 13 janvier 2016 (date de la décision de suspendre la note d'encadrement du 1er juillet 2015), l'«autorisation» de Ladbrokes a été suspendue. En conséquence, Ladbrokes était censée cesser, dans les faits, de proposer des paris virtuels à partir du 1er juin 2016, une échéance qui a ensuite été reportée au 30 juin 2017. Ladbrokes fait valoir, dans ce contexte, qu'elle a dû exercer son activité avec l'incertitude liée au fait de devoir potentiellement cesser à tout moment. Rien ne pourrait donc montrer plus clairement que Ladbrokes n'a pas bénéficié d'une exclusivité.

(131) Ladbrokes a souligné qu'en 2015 et en 2016, deux concurrents, Stanleybet et Sagevas, ont choisi de demander une telle «autorisation», c'est-à-dire que ces dernières ont annoncé leur intention de proposer des paris virtuels. Selon Ladbrokes, la Commission des jeux de hasard a jugé incomplète la demande déposée par Stanleybet. Quant à Sagevas, elle a rendu publique son intention d'exploiter les paris virtuels sans aucune «autorisation» de la Commission des jeux de hasard, en sachant qu'il n'y aurait pas de contrôle. Selon Ladbrokes, la Commission des jeux de hasard a expressément fait état de cette déclaration dans sa note du 2 janvier 2017, sans annoncer qu'il n'y aurait pas de mesures d'exécution. Le simple fait que ces demandes aient été déposées démontrerait que tous les titulaires d'une licence de classe F1 comprenaient pleinement que l'exploitation de paris virtuels était ouverte à tous les titulaires d'une licence de classe F1 et qu'aucun opérateur ne considérait que Ladbrokes s'était vu accorder des droits exclusifs.

(132) En outre, Tiercé Ladbrokes SA, filiale d'Entain en Belgique, a également commencé, comme Ladbrokes, à proposer des paris virtuels dans les agences de paris qu'elle exploitait en même temps que Ladbrokes. Tiercé Ladbrokes n'a reçu aucune «autorisation» de la Commission des jeux de hasard. Tiercé Ladbrokes est une entité juridique distincte et, compte tenu de la formalité qui caractérise la réglementation sectorielle (lorsqu'une «autorisation» ou une licence est accordée, c'est toujours à une entité juridique spécifique), cela prouve également que Ladbrokes n'a bénéficié d'aucune exclusivité.

(133) Ladbrokes précise en outre que, contrairement à ce qu'indiquent les constatations préliminaires de la Commission (considérant 54 de la décision d'ouverture), ce n'est qu'en janvier 2017 que la Commission des jeux de hasard a inversé sa politique et décidé de ne pas accorder de nouvelle «autorisation», étant donné que le gouvernement préparait un arrêté royal fixant les conditions régissant les paris virtuels.

(134) Ladbrokes soutient que, d'un point de vue juridique, la décision de la Commission des jeux de hasard de cesser d'accorder des «autorisations» pour les paris virtuels n'a eu aucune conséquence juridique. En effet, les «autorisations» suspendues par la Commission des jeux de hasard n'étaient prévues que par les orientations interprétatives de cette dernière, mais elles n'avaient pas de valeur contraignante, étant donné que de toute façon, la Commission des jeux de hasard ne peut adopter des règles obligatoires et exécutoires d'application générale.

(135) Par conséquent, malgré ce changement de politique, les titulaires d'une licence de classe F1 auraient pu proposer des paris virtuels à leurs clients dans le cadre de ces licences. Ils auraient pu se défendre contre d'éventuels recours en justice juridiques en invoquant le fait qu'ils étaient en droit de proposer des paris sur des événements virtuels, conformément à la position défendue par la Commission des jeux de hasard elle-même jusqu'en 2016, par la simple combinaison de leur licence existante et de l'article 4 de la loi sur les jeux de hasard. C'est précisément ce que Ladbrokes a fait à partir du 1er juillet 2017. Elle a continué d'exploiter des paris virtuels en se fondant exclusivement sur ses licences F. Sagevas a déclaré en 2016-2017 qu'elle allait également exploiter des paris virtuels sans autorisation de la Commission des jeux de hasard. Ladbrokes ne connaît pas la raison pour laquelle elle ne l'a finalement pas fait.

(136) Ici encore, le fait que les concurrents n'aient pas commencé à proposer des paris virtuels après janvier 2017 est une conséquence:

— de la décision de la Commission des jeux de hasard de ne pas examiner de nouvelles demandes d'«autorisation» dans l'attente de l'adoption de l'arrêté royal de 2018 (que tout le monde pensait imminente, ce qui s'est finalement révélé erroné), et

— de la décision de ces deux opérateurs de ne pas contester ce changement stratégique ou de proposer des paris virtuels en se fondant uniquement sur leur licence.

3.2.6 *Preuves d'une concurrence sur le marché des paris virtuels*

(137) Ladbrokes affirme qu'elle a bien été confrontée à une concurrence. Elle a fourni des informations, recueillies à partir de mémoires écrits et de recherches sur l'internet, concernant les services de paris virtuels.

a) Paris virtuels en ligne

(138) Ladbrokes affirme que l'activité en ligne représente une concurrence importante pour son activité hors ligne, comme l'a reconnu la Commission dans sa décision sur la loi danoise relative aux taxes sur les jeux en ligne ([36]), dans laquelle elle a conclu que «les casinos en ligne et les casinos physiques doivent être considérés comme étant dans une situation juridique et factuelle comparable. Dans la mesure où les jeux en ligne et les jeux physiques comportent les mêmes risques, la mesure notifiée concerne tant les jeux en ligne que les jeux physiques».

([36]) Décision de la Commission 2012/140/UE du 20 septembre 2011 sur à la mesure C 35/10 (ex N 302/10) que le Danemark se propose de mettre en œuvre sous la forme de taxes sur les jeux en ligne dans la loi danoise relative aux taxes sur les jeux [JO L 68 du 7.3.2012, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj].

(139) Ladbrokes produit des preuves factuelles de l'existence de plusieurs opérateurs proposant des paris virtuels en ligne. En particulier, ses observations comprennent des captures d'écran des sites web exploités par plusieurs opérateurs de paris en Belgique. L'opérateur BetFirst.be proposait, en décembre 2014, différents types de paris virtuels pour des événements tels que des compétitions sportives et d'autres événements. D'autres éléments de preuve montrent les captures d'écran de l'offre en ligne d'événements de paris virtuels de plusieurs autres opérateurs:

— le site internet Circus ([37]) proposait des «événements sportifs virtuels» indiquant clairement l'organisation de paris virtuels dans la rubrique «paris sportifs», par opposition évidente aux «paris en direct»,

— le site web Golden Vegas ([38]) proposait des paris virtuels,

— le site web Bingoal! ([39]) proposait aussi des paris «virtueel» (en néerlandais) sous la forme de «football virtuel», de «courses hippiques virtuelles», de «matchs de tennis virtuels» et de «courses de chiens virtuels»,

— le site web 36win ([40]) proposait des paris «virtuels».

b) Paris virtuels hors ligne

(140) Ladbrokes a produit des copies de plusieurs tickets de paris sportifs virtuels achetés pour différents montants et qui ont permis de remporter des montants différents dans les agences physiques d'un autre opérateur, Stanleybet, en avril, septembre et octobre 2019. Il ressort de ces copies que les tickets ont été émis par Stanleybet en Belgique et portent des numéros de série différents, mais ont tous été délivrés pour des événements sportifs (paris) virtuels.

(141) Ladbrokes a également fourni des photographies de différents écrans prises dans les bureaux de Stanleybet. Ces écrans montrent que les paris ont été placés en avril 2019 dans l'une des agences de Stanleybet en Belgique. Elles montrent aussi clairement que le jeu joué consistait en des paris sportifs virtuels.

3.2.7 *Arguments subsidiaires concernant l'exclusivité «de facto» en ce qui concerne la durée de l'aide présumée*

(142) À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où elle se serait vu accorder une exclusivité (ce qu'elle conteste), Ladbrokes fait valoir que la période au cours de laquelle elle a pu bénéficier de cette exclusivité était plus courte que ne l'affirme la Commission, étant donné que son activité a fait l'objet de plusieurs actions en justice. En effet, la Commission des jeux de hasard n'a décidé de suspendre l'examen des demandes d'«autorisation» des concurrents que le 2 janvier 2017.

(143) Étant donné que l'«autorisation» accordée à Ladbrokes a elle-même également été suspendue avec effet au 1er juillet 2017, il ne peut pas non plus y avoir d'«exclusivité» accordée par les autorités belges à Ladbrokes après cette date. Le fait que l'État belge n'ait pas engagé de procédure judiciaire contre Ladbrokes après le 1er juillet 2017 afin de faire cesser l'activité n'équivaut pas à l'octroi d'une «exclusivité» ayant une valeur marchande.

(144) Ladbrokes fait savoir qu'elle a cessé de proposer des paris virtuels le 30 mars 2018, afin de se conformer à une injonction du tribunal de commerce de Bruxelles demandée par la Fédération des cafés de Belgique, qui lui a été signifiée.

(145) Enfin, Ladbrokes avance également qu'il n'y aurait aucune raison de prolonger la période des mesures d'aide présumées (voir considérants 38 à 40 de la décision d'ouverture complémentaire).

([37]) www.circus.be.
([38]) www.goldenvegas.be.
([39]) www.bingoal.be.
([40]) www.36win.be.

3.2.8 *Arguments subsidiaires concernant l'exclusivité «de facto» en ce qui concerne le montant de l'aide présumée*

(146) À titre subsidiaire, même à supposer qu'une exclusivité ait été accordée à Ladbrokes (ce que Ladbrokes conteste), le bénéfice généré par cette exclusivité serait nettement inférieur à ce que la Commission a déclaré dans la décision d'ouverture (note de bas de page nº 26). Ladbrokes fournit les chiffres de bénéfices bruts suivants pour les paris virtuels hors ligne et en ligne pour la période allant de janvier à juin 2017:

a) les chiffres du bénéfice brut de l'activité de paris virtuels hors ligne de Ladbrokes SA de janvier à juin 2017:

LADBROKES	JANV.-JUIN 2017	JANV.	FÉVR.	MARS	AVR.	MAI	JUIN
PBJ	**10 391 808**	**1 771 459**	**1 664 138**	**1 820 429**	**1 358 982**	**1 733 687**	**2 043 114**
Impôts	– 1 558 771	– 265 719	– 249 621	– 273 064	– 203 847	– 260 053	– 306 467
Part des recettes	– 556 384	– 91 688	– 86 095	– 94 288	– 70 394	– 89 536	– 124 383
Commission	– 1 141 556	– 172 630	– 162 831	– 171 484	– 207 163	– 233 776	– 193 672
Bénéfice brut	**7 135 096**	**1 241 423**	**1 165 591**	**1 281 592**	**877 578**	**1 150 321**	**1 418 592**

b) les chiffres du bénéfice brut pour les paris virtuels en ligne sur le site web Ladbrokes.be, de janvier à juin 2017:

	JANV.-JUIN 2017	JANV.	FÉVR.	MARS	AVR.	MAI	JUIN
PBJ	**182 539**	**33 875**	**21 435**	**18 199**	**38 204**	**35 075**	**35 750**
Impôts	– 20 079	– 3 726	– 2 358	– 2 002	– 4 202	– 3 858	– 3 932
Commission	– 11 044	– 2 049	– 1 297	– 1 101	– 2 311	– 2 122	– 2 163
Bénéfice brut	**151 416**	**28 099**	**17 781**	**15 096**	**31 691**	**29 095**	**29 654**

(147) Ladbrokes fait valoir que ces chiffres réels sont nettement inférieurs aux 34 600 000 EUR cités dans la note de bas de page nº 26 de la décision d'ouverture. Selon elle, même à supposer qu'elle ait bénéficié i) d'une exclusivité ii) méritant une indemnisation (ces deux éléments n'étant pas établis), il serait erroné en droit et en fait de supposer que la valeur marchande d'une telle exclusivité serait supérieure aux bénéfices générés. S'il en était autrement, un tel raisonnement impliquerait qu'un opérateur serait prêt à exercer l'activité à (très forte) perte.

(148) Quant à l'application du taux de redistribution de la Loterie Nationale, celle-ci est injustifiée, étant donné que la Loterie Nationale est une institution publique dont l'objectif est de partager la totalité de ses bénéfices avec l'État belge.

4. **OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES**

(149) Les autorités belges ont présenté des observations concernant le cadre juridique régissant les paris virtuels en Belgique et l'absence d'aide d'État. Dans leurs observations, les autorités belges soutiennent qu'aucune aide d'État n'a été accordée à Ladbrokes en ce qui concerne les paris virtuels étant donné qu'il n'existait pas de cadre juridique qui aurait imposé une licence spéciale pour les paris virtuels et que la Commission des jeux de hasard n'aurait pas non plus délivré ou été habilitée à délivrer une autorisation juridiquement contraignante pour une telle activité.

4.1. **Observations concernant le cadre juridique régissant les jeux de hasard en Belgique**

(150) Les autorités belges expliquent que c'est la loi sur les jeux de hasard qui définit les types de licences d'exploitation de jeux de hasard. Les règles sont précisées dans différents arrêtés royaux. La Commission des jeux de hasard met en œuvre ces règles dans le cadre de ses compétences. Elle peut contrôler le respect de la loi et décider, par exemple, d'engager une procédure de sanction à l'encontre du titulaire d'une licence, mais uniquement dans le cadre de la loi et de ses arrêtés d'application. La Commission des jeux de hasard ne peut pas créer de nouvelles licences ou introduire de nouvelles conditions pour l'obtention d'une licence ([41]). Elle pourrait toutefois conseiller les parties prenantes sur l'interprétation de la loi.

(151) En ce qui concerne la licence requise pour les agences de paris, les autorités belges précisent que l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe IV nécessite à la fois une licence F1 et une licence F2.

(152) Selon les autorités belges, il peut exister une intégration verticale entre l'agence de paris et l'opérateur de paris, ce qui signifie qu'une entreprise ou un groupe d'entreprises peut détenir à la fois des licences F1 et F2. Toutefois, un titulaire de licence F2 peut également n'avoir aucun lien avec l'opérateur de paris F1 dont il vend les produits de paris. Outre les agences de paris proprement dites (c'est-à-dire les établissements de jeux de hasard de classe IV), les libraires peuvent également obtenir une licence F2 et vendre certains produits de paris (quoique selon des règles différentes) dans leur magasin.

(153) En outre, les autorités belges indiquent qu'en vertu de la loi sur les jeux de hasard en Belgique, il n'existe pas de définition en tant que telle du terme «jeu». Le jeu peut être reformulé comme étant la participation à des jeux de hasard. Toutefois, la loi donne une définition des «jeux de hasard», à savoir tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain.

(154) En outre, les autorités belges précisent qu'un «pari» est défini comme un jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs.

(155) Les autorités belges affirment qu'il n'existe pas de marché global des «jeux de hasard» automatiques. Une distinction devrait être opérée entre les différentes classes d'établissements. Premièrement, la notion de «jeux de hasard automatiques» est utilisée pour désigner les jeux de hasard joués sur une machine, notamment dans les établissements de jeux de hasard de classe I (casinos) et de classe II (salles de jeux), mais aussi, dans une mesure plus limitée, dans d'autres lieux, à savoir les établissements de classe III (débits de boissons) et de classe IV (agences de paris). Les produits de jeux automatiques proposés dans les établissements de classe I (par exemple, les machines à sous) sont différents de ceux proposés dans les établissements de classe II (par exemple, les jeux de dés automatiques) et sont soumis à des réglementations différentes. Cette différence est encore plus importante lorsque l'on compare les machines des établissements de classe I ou II avec celles des établissements de classe III ou IV.

(156) Enfin, compte tenu des différences morales, religieuses et culturelles importantes entre les différents États membres et de l'absence d'harmonisation européenne dans le secteur des jeux de hasard, chaque État membre reste libre de déterminer sa propre politique en matière de jeux de hasard et les restrictions qu'il juge nécessaires pour protéger son propre intérêt public. La seule exigence imposée par le droit de l'Union serait que de telles restrictions i) soient proportionnées pour être propres à garantir la réalisation du ou des objectifs invoqués par l'État membre concerné et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs; et ii) soient appliquées sans discrimination. Les restrictions satisfont normalement au critère de proportionnalité si elles s'inscrivent dans une politique de jeux de hasard cohérente et systématique.

([41]) Conformément aux articles 6 et 7 de la loi sur les jeux de hasard, seul le Roi est habilité, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, à établir les types de licences et les exigences y afférentes pour l'exploitation de jeux de hasard.

4.2. **Observations sur l'absence de droits exclusifs accordés à Ladbrokes**

(157) Selon les autorités belges, les notes d'encadrement émises par la Commission des jeux de hasard ne sont pas contraignantes. Elles ont pour objectif de suivre l'évolution des paris virtuels sur le marché belge. Ce point de vue a été intégré dans la deuxième note d'encadrement du 17 avril 2013, dans lequel les paris virtuels étaient reconnus comme un jeu de hasard sous la forme de paris autorisé par la loi sur les jeux de hasard en ces termes: «[p]our pouvoir suivre de près cette évolution [...], il serait préférable que chaque [titulaire de licence] F1 qui souhaite proposer ces paris adresse une demande d'autorisation préliminaire à la Commission des jeux de hasard».

(158) Par l'«autorisation», la Commission des jeux de hasard s'est engagée envers Ladbrokes à ne pas considérer son produit de paris virtuels comme contraire à la loi sur les jeux de hasard et à ne pas faire appliquer la loi en ce sens qu'elle interdirait les paris virtuels. Les «autorisations» en cause accordées par la Commission des jeux de hasard à Ladbrokes doivent être considérées comme des confirmations de l'interprétation du produit présenté par Ladbrokes à la Commission des jeux de hasard en vertu de la législation applicable. Les autorités belges indiquent également que l'«autorisation» en tant que telle n'était pas requise, en soulignant qu'elle n'existe tout simplement même pas dans le cadre juridique pertinent.

(159) Les autorités belges ont souligné le caractère informel de cette «autorisation», qui est un simple courrier électronique envoyé par une personne du secrétariat qui n'était pas habilitée à représenter la Commission des jeux de hasard. Cela prouve qu'une telle «autorisation» ne peut de toute façon pas être considérée comme une exigence formelle ou comme une décision formelle adoptée par la Commission des jeux de hasard.

(160) Étant donné que cette «autorisation» ne confère aucun droit à Ladbrokes, mais l'informe seulement que les paris virtuels qu'elle entend offrir sont un jeu de hasard que la loi belge permet à tout titulaire d'une licence F1 d'offrir sur le marché belge, aucun avantage n'a été conféré à Ladbrokes. N'importe quel opérateur aurait pu envoyer une demande d'«autorisation» à la Commission des jeux de hasard au moment où Ladbrokes l'a fait, et il aurait reçu la même interprétation informelle.

(161) Les autorités belges fournissent en outre des informations sur le point de vue exprimé par la Commission des jeux de hasard sur deux autres demandes reçues d'opérateurs de classe IV. En ce qui concerne la demande de Stanleybet du 28 octobre 2015, la Commission des jeux de hasard avait fait savoir à Stanleybet qu'une nouvelle sous-commission avait été créée et qu'elle n'examinerait la demande qu'une fois que les résultats des activités de cette sous-commission seraient connus. Une autre demande adressée par Stanleybet le 17 juin 2016 a été initialement rejetée au motif que le dossier était incomplet, puis en raison de discussions en cours sur une initiative réglementaire concernant les paris virtuels. En ce qui concerne une autre demande adressée par Sagevas le 23 août 2016, cette demande n'a pas été traitée par la Commission des jeux de hasard pour les mêmes raisons que pour Stanleybet, initialement en raison d'un dossier incomplet, puis, le 3 novembre 2016, parce qu'une initiative législative sur les paris virtuels était en cours.

(162) Les autorités belges considèrent que les plaignantes savaient que les notes d'encadrement sur les paris virtuels ne pouvaient légalement pas créer de cadre dans lequel la Commission des jeux de hasard accorderait une autorisation adéquate à un titulaire de licence et la refuserait à un autre à partir du moment où ces opérateurs se trouvaient tous deux dans la même situation.

(163) Plus généralement, aucun opérateur ne pouvait raisonnablement croire que les notes d'encadrement créaient à proprement parler une obligation juridique exécutoire d'obtenir une quelconque forme de «licence de paris virtuels» ad hoc.

(164) Les autorités belges expliquent également qu'il n'était pas plus difficile pour d'autres que Ladbrokes de commencer à exploiter des produits de paris virtuels de même nature dans leurs établissements de jeux de hasard de classe IV en disposant des licences F1 et F2 adéquates. Selon elles, on ne saurait affirmer que la Commission des jeux de hasard aurait appliqué à l'égard de Ladbrokes une politique d'exécution différente à celle appliquée aux autres opérateurs de paris virtuels. Partant, on ne saurait considérer que la Commission des jeux de hasard aurait appliqué de manière sélective la loi sur les jeux de hasard parce que Ladbrokes a été la seule à prendre les devants et à exploiter des paris virtuels en vertu des dispositions générales de la loi sur les jeux de hasard.

(165) En outre, les autorités belges font observer que le Conseil d'État a annulé les notes d'encadrement de la Commission des jeux de hasard au motif qu'il n'était pas d'accord avec l'interprétation de la loi sur les jeux de hasard donnée par la Commission des jeux de hasard dans ces notes. Le Conseil d'État a estimé que «la [Commission des jeux de hasard] ne s'est donc pas limitée à encadrer l'organisation de paris sur des événements virtuels autorisée par la loi mais elle a permis, sans y être habilitée, l'organisation de tels paris alors que la loi du 7 mai 1999 [sur les jeux de hasard] ne l'autorisait pas».

(166) En outre, les autorités belges ne sont pas d'accord sur le fait que l'«autorisation» accordée à Ladbrokes pouvait être suspendue, étant donné qu'elle ne produisait de toute façon aucun effet juridique. Néanmoins, le 13 janvier 2016, la Commission des jeux de hasard a adopté sa décision de suspendre l'application de sa note d'encadrement de 2015 et l'«autorisation» accordée à Ladbrokes avec effet au 1er juin 2016. En conséquence, Ladbrokes a bénéficié d'une période transitoire de cinq mois pour cesser ses activités de paris virtuels. La Commission des jeux de hasard a retenu cette période de transition minimale et a décidé de la rallonger de deux mois jusqu'à ce que la suspension de l'«autorisation» de Ladbrokes prenne effet. Pour ce faire, elle s'est fondée sur le fait que Ladbrokes proposait déjà des paris virtuels depuis 2014. Il convient donc de tenir compte de l'investissement de Ladbrokes dans les paris virtuels et de la période au cours de laquelle Ladbrokes avait déjà proposé des paris virtuels.

(167) En tout état de cause, l'arrêté royal est entré en vigueur le 4 mai 2018. Dans leurs observations du 21 février 2021, les autorités belges ont explicitement confirmé qu'il y aurait plusieurs titulaires d'une licence F1 en Belgique proposant des paris virtuels dans leurs établissements de jeux de hasard fixes de classe IV conformément aux conditions établies dans l'arrêté royal du 4 mai 2018. Ces titulaires étaient notamment Bingo Bet SRL, Derby (Ladbrokes), Stanleybet et Wedwinkel-bettica.

(168) En ce qui concerne l'annulation rétroactive de l'arrêté royal de 2018, les autorités belges considèrent qu'elle n'a pas d'incidence sur la durée de la mesure présumée. Bien que l'arrêté royal de 2018 doive être considéré comme n'ayant jamais existé en droit belge, cela ne signifie pas que les conditions requises pour établir l'existence d'une aide d'État illégale seraient remplies. Les critères contenus dans l'arrêté royal de 2018, désormais annulé, ont été appliqués sans discrimination à tous les titulaires de licence F1 et F2 valide qui entendaient proposer des paris virtuels. Ces critères n'ont pas bénéficié de manière sélective à certaines entreprises par rapport à d'autres.

(169) Les autorités belges ont présenté des positions différentes sur l'arrêté royal de 2018 et son annulation rétroactive. Elles ont fait valoir que plusieurs opérateurs sur le marché belge offriraient désormais des paris virtuels conformément aux conditions fixées par l'arrêté royal de 2018. En outre, les autorités belges ont déclaré que les établissements de jeux de hasard de classe IV (agences de paris) étaient désormais autorisés à proposer des paris virtuels. En effet, les paris virtuels, tels qu'ils étaient décrits par l'arrêté royal de 2018 (article 2), nécessitent des appareils de jeux de hasard «multi-joueurs», qui permettent à plusieurs joueurs de parier en même temps sur le même événement sportif virtuel dans différentes agences de paris. Il est considéré que les paris virtuels sont de nature suffisamment similaire à celle des machines de paris «mono-joueur» et qu'ils sont donc autorisés dans le cadre des licences F1 et F1+. En d'autres termes, les paris virtuels sont considérés comme plus proches des machines à sous que des véritables paris sportifs, de sorte qu'il est logique que les titulaires d'une licence F1+ qui proposent des appareils de jeux de hasard dans le monde réel «mono-joueur» soient autorisés à exploiter des paris virtuels en ligne.

4.3. **Observations subsidiaires sur le calcul du montant d'aide potentiel**

(170) À titre subsidiaire, en ce qui concerne la valeur de référence à utiliser pour le calcul du montant d'aide potentiel, les autorités belges considèrent que le traitement de la Loterie Nationale, mentionné dans la décision d'ouverture ([42]), n'est pas comparable à celui de Ladbrokes. Selon le droit national, la Loterie Nationale est chargée d'organiser les loteries publiques dans l'intérêt public et sous le contrôle de son ministre, tout en étant tenue d'informer activement le public sur la dépendance aux jeux de hasard et aux paris et de coopérer activement avec les pouvoirs publics et les autres acteurs afin de mettre en place une politique de prévention active et coordonnée, en particulier en ce qui concerne la dépendance. Tous les bénéfices sont consacrés à cette fin et à d'autres projets humanitaires. Les bénéfices ne sont pas affectés au budget national belge, mais réinvestis dans la Loterie Nationale afin qu'elle continue à remplir ses obligations de service public. Le prix que la Loterie Nationale paie pour son monopole légal représente une situation totalement différente de celle dans laquelle un État membre accorde des droits exclusifs et décide de ne pas maximiser les recettes qui auraient pu être perçues grâce à ces subventions.

(171) En outre, le droit exclusif de la Loterie Nationale existait avant même la création de l'Union européenne. La Loterie Nationale est soumise à plusieurs obligations de service public et n'a droit à aucun bénéfice, puisque l'État belge est en droit de percevoir tous les bénéfices. Les autorités belges observent en outre que l'État maximise les recettes potentiellement tirées du monopole de la Loterie Nationale, c'est-à-dire la totalité des bénéfices de la Loterie nationale. Même si la Loterie Nationale constituait un critère de référence approprié, ce qui n'est pas le cas, les recettes réelles que l'État tire de l'octroi d'un tel droit exclusif correspondraient à la totalité des bénéfices de la Loterie Nationale.

([42]) Note de bas de page nº 26.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE

(172) L'objet de la présente décision est l'aide présumée illégale par les plaignantes conformément à l'article 24, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589. Pour être considérée comme une aide d'État illégale, la mesure doit avoir été accordée sans l'autorisation de la Commission.

(173) En outre, la qualification d'aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, requiert que toutes les conditions visées à cette disposition soient remplies. Premièrement, la mesure doit être imputable à l'État et financée au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, elle doit accorder un avantage à ses bénéficiaires. Troisièmement, cet avantage doit être sélectif au sens qu'il favorise certaines entreprises ou certaines productions. Quatrièmement, la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres. Si au moins un des quatre critères cumulatifs n'est pas rempli, la mesure ne constitue pas une aide d'État.

5.1. Rocoluc, EAC et The Faculty en tant que parties intéressées

(174) La Commission considère que les intérêts de The Faculty peuvent être potentiellement affectés par la mesure alléguée, étant donné qu'elle opère sur les mêmes marchés des jeux de hasard (ou sur des marchés similaires) que Rocoluc et EAC, dont les intérêts peuvent aussi être affectés par la mesure alléguée, comme indiqué également dans la décision d'ouverture. La Commission considère donc The Faculty, Rocoluc et EAC comme des parties intéressées au sens de l'article 1er, point h), et comme des plaignantes au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589. L'argument avancé par Ladbrokes selon lequel la plaignante Rocoluc n'aurait pas le statut de partie intéressée (considérants 114 et 115) n'enlève rien à cette conclusion ([43]).

5.2. Absence de mesure conférant un droit légal

(175) Les plaignantes indiquent que la mesure concerne les droits accordés à Ladbrokes pour la fourniture de services de paris virtuels sur le marché belge. Selon elles, ces droits constitueraient une aide d'État illégale accordée par la Commission des jeux du hasard au moyen de courriels envoyés par un fonctionnaire non autorisé les 9 février 2014 et 5 mars 2015.

(176) Le règlement (UE) 2015/1589 définit le terme «aide illégale» comme étant «une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE». Selon ce règlement, pour qu'une mesure soit considérée comme une aide illégale, elle doit être mise à exécution par l'État membre. Toutefois, ni les notes d'encadrement (section 2.3.1) ni les courriels susmentionnés envoyés à Ladbrokes (section 2.6) ne peuvent être considérés comme des actes octroyant des droits exclusifs à Ladbrokes.

5.2.1 *Notes d'encadrement sur les paris virtuels adoptées par la Commission des jeux de hasard*

(177) Ladbrokes a été le premier opérateur à faire part aux autorités belges, en 2011, de son projet de lancer une activité de paris virtuels (considérant 126). Lorsque Ladbrokes a décidé de proposer des services de paris virtuels en Belgique, la loi sur les jeux de hasard n'incluait pas de référence spécifique aux paris virtuels en ligne ou hors ligne dans le cadre du système des licences de jeux de hasard.

(178) Par conséquent, la Commission des jeux de hasard a jugé qu'il était nécessaire de se doter d'une interprétation de la manière dont les paris virtuels devaient être classés. Le 12 janvier 2012, elle a publié sa première note d'encadrement intitulée «Paris sur des événements virtuels» (considérant 39). Cette note d'encadrement n'opérait pas expressément de distinction entre les paris virtuels en ligne et hors ligne, mais les autorités belges ont confirmé qu'elle concernait effectivement les paris virtuels hors ligne (considérant 169).

(179) L'objectif de la note d'encadrement de 2012 était d'examiner si la loi sur les jeux de hasard modifiée ou ses ordonnances d'exécution contenaient des objections juridiques à l'organisation de paris sur des événements (sportifs) virtuels. La Commission des jeux de hasard a conclu ce qui suit: «[d]'un point de vue juridique, l'organisation/l'offre de paris sur des événements (sportifs) virtuels est conforme aux dispositions de la loi sur les jeux de hasard dans la mesure où les paris de ce type sont considérés comme des paris sur des événements. En effet, le résultat n'est pas connu et l'événement concerne un fait incertain, grâce au "générateur de nombres aléatoires". Étant donné que les paris sur des événements (sportifs) virtuels sont des paris sur des événements, les paris de ce type ne peuvent avoir lieu que dans des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. [...]».

([43]) Voir, en ce sens, arrêt du 17 septembre 2015, Mory e.a./Commission, C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, point 77.

5.2.2 *Licences pertinentes pour les paris virtuels en Belgique*

(180) À titre liminaire, en ce qui concerne les règles relatives aux paris virtuels, comme expliqué au considérant 28, la Commission observe que la notion de «jeux de hasard automatiques» est utilisée pour désigner les jeux de hasard joués sur une machine, ce qui se fait surtout dans des établissements de jeux de hasard de classe I (casinos) et de classe II (salles de jeux), mais aussi, bien que dans une mesure plus limitée, dans d'autres lieux, à savoir les établissements de classe III (débits de boissons) et de classe IV (agences de paris).

(181) Comme l'ont confirmé les autorités belges (considérant 169), les établissements de jeux de hasard de classe IV (exploités au moyen de licences F1, F1+ et F2) ont toujours conservé la possibilité de proposer des appareils de jeux de hasard *mono-joueur* à leurs clients. Cette possibilité était déjà prévue par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif aux règles d'exploitation des jeux de hasard automatiques autorisés dans les établissements de jeux de hasard de classe IV ([44]).

(182) La loi sur les jeux de hasard définit les différents types de licences ainsi que les types de jeux de hasard qui peuvent être proposés dans le cadre de ces licences, et à quelles conditions. Les règles ont été précisées dans différents arrêtés royaux.

(183) Conformément à l'article 25 de la loi sur les jeux de hasard, l'exploitation d'une agence de paris, qui est un établissement de jeux de hasard de classe IV, requiert à la fois une licence F1 et une licence F2. La licence F1 est requise pour organiser des paris (c'est-à-dire créer des produits de paris destinés à être vendus aux joueurs), tandis que la licence F2 est requise pour prendre des paris auprès des joueurs (c'est-à-dire pour vendre directement les produits de paris aux consommateurs). Une agence de paris (établissement de classe IV) doit être titulaire d'une licence F2 pour prendre des paris pour le compte d'un opérateur de paris (détenant une licence F1).

(184) Après vérification des licences détenues par Ladbrokes, la Commission constate que Ladbrokes détenait une licence de classe F1, qui permet l'exploitation d'un établissement de paris, une licence de classe F2, qui permet de prendre des paris au nom d'un titulaire de licence de classe F1, dans un établissement de paris fixe ou mobile de classe IV, et permet également à Ladbrokes de prendre des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV dans les cas visés à l'article 43/4, paragraphes 1, 5 et 2, de la loi sur les jeux de hasard, ainsi qu'une licence supplémentaire de classe F1+ permettant l'exploitation de paris au moyen d'outils de la société de l'information, c'est-à-dire en ligne. En ce qui concerne l'argument des plaignantes relatif à la discrimination exercée à l'encontre des opérateurs de classe II dans le domaine des paris virtuels, la Commission prend note de la position adoptée par la Commission des jeux de hasard, visant à limiter exclusivement l'activité de paris virtuels aux opérateurs de la classe IV. Cette restriction est conforme au raisonnement exposé dans l'arrêté royal de 2018, qui souligne qu'il serait indispensable, pour la protection des joueurs, de ne permettre qu'aux établissements de classe IV d'offrir ce nouveau jeu de hasard (considérant 43).

(185) La Commission prend également note des informations fournies par les autorités belges selon lesquelles Ladbrokes n'était pas le seul opérateur sur le marché belge à détenir les licences F1 et F1+ nécessaires à l'exploitation de paris virtuels (considérant 167). Toutefois, la prédominance de Ladbrokes est évidente et peut être imputée au fait que Ladbrokes a été le premier opérateur à introduire et à commencer à proposer un service de paris virtuels en Belgique (considérants 126 à 128). Cette introduction rapide, associée au fait d'être une pionnière, a permis à Ladbrokes de bénéficier d'un «avantage du précurseur». D'autres opérateurs lui ont lentement emboîté le pas et ont manifesté un intérêt pour les paris virtuels en 2015 et 2016. Si le marché des paris virtuels a ensuite connu une croissance, c'est le cadre réglementaire que l'État a dû fournir qui a été à l'origine de ce développement (considérant 59).

5.2.3 *Absence d'acte d'octroi délivré sous la forme des «autorisations» de paris virtuels*

(186) Selon les juridictions de l'Union, une aide d'État doit être considérée comme ayant été «accordée», au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, à la date à laquelle un droit certain de percevoir cette aide est conféré au bénéficiaire en vertu de la réglementation nationale applicable ([45]); en d'autres termes, pour qu'un tel acte soit exécutoire en vertu du droit national, ce droit doit prévoir des effets.

([44]) Article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV: «[d]ans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, les seuls jeux de hasard automatiques autorisés en vertu de l'article 43/4, § 2, alinéa 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 sont ceux permettant au joueur de parier sur la réalisation d'un événement virtuel: il s'agit de machines individuelles, mono-joueur, basées sur le pari à la cote».

([45]) Arrêts du 28 février 2024, Scandlines Danmark et Scandlines Deutschland/Commission, T-390/20, ECLI:EU:T:2024:126, point 45; et du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a., C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, point 115.

(187) En l'espèce, comme expliqué au considérant 35, le rôle de la Commission des jeux de hasard est de contrôler le respect de la législation dans le cadre de la loi belge et de ses arrêtés d'exécution. La Commission des jeux de hasard, tout en faisant partie de l'administration publique belge, a un rôle consultatif et est chargée de mettre en œuvre la réglementation existante dans le secteur des jeux de hasard qui a été adoptée par le législateur belge.

(188) Comme indiqué dans la loi sur les jeux de hasard, qui définit les compétences de la Commission des jeux de hasard (voir considérant 35), cette dernière n'a pas le pouvoir de créer de nouveaux droits pour les opérateurs en matière d'exploitation de jeux de hasard et de paris. Lorsqu'elle délivre des licences, elle ne peut pas outrepasser les compétences qui lui sont conférées par la loi sur les jeux de hasard et ne peut pas créer de nouvelles catégories de licences (considérant 150). Les notes d'encadrement émises par la Commission des jeux de hasard (voir considérant 39) ne peuvent pas être considérées comme des bases juridiques permettant d'autoriser légalement une activité de jeux de hasard ou de paris. De surcroît, ces notes d'encadrement ont été annulées par le Conseil d'État en 2019 (considérant 64).

(189) En outre, comme indiqué au considérant 40, la Commission des jeux de hasard a expliqué dans la note d'encadrement de 2012 qu'«afin de pouvoir suivre de près l'évolution [...], il est préférable que chaque [opérateur] F1 souhaitant organiser de tels paris envoie une demande préalable d'autorisation à cette fin au secrétariat de la Commission des jeux de hasard».

(190) En ce qui concerne la signification d'une «autorisation», le libellé de la note d'encadrement de 2012 indique que les opérateurs n'ont pas été obligés ou contraints, mais plutôt encouragés («il est préférable») à demander une autorisation spécifique pour l'exploitation de paris virtuels hors ligne. Plus précisément, la Commission des jeux de hasard n'a invoqué aucune disposition de la loi sur les jeux de hasard comme fondement de la «préférence» qu'elle exprime dans la note («il est préférable», «afin de pouvoir suivre de près l'évolution»). De fait, par la suite, les «autorisations» ont été annulées par le Conseil d'État sur la base des arguments tirés de la doctrine ultra vires (considérant 38).

(191) La Commission estime que les courriels ne constituaient qu'une simple confirmation qu'il pouvait être considéré que Ladbrokes, en tant qu'établissement de classe IV, détenait les licences requises pour l'exploitation de paris virtuels. Compte tenu de l'interprétation donnée par la Commission des jeux de hasard, tous les établissements de classe IV titulaires de la licence concernée étaient autorisés à fournir des paris virtuels, puisque ces paris étaient couverts par ces licences (voir considérants 40 et 41). Par conséquent, Ladbrokes, en tant qu'opérateur de classe IV détenant des licences de classe F1, F2 et F1+, a été considérée comme remplissant les conditions requises pour exploiter des paris virtuels sans qu'il lui soit nécessaire d'obtenir une autorisation supplémentaire ou une nouvelle licence de la part des autorités belges.

(192) Tout opérateur de classe IV aurait pu, en principe, envoyer une demande d'«autorisation» à la Commission des jeux de hasard à peu près au même moment que Ladbrokes, et il aurait alors très probablement reçu la même interprétation. Cette possibilité n'était toutefois pas prévue pour d'autres classes, notamment pour les opérateurs de classe II tels que les plaignantes, étant donné que ces opérateurs n'étaient pas considérés comme autorisés à exploiter des paris virtuels. La Commission note qu'aucune des plaignantes n'était un établissement de classe IV disposant des licences requises et que ni l'une ni l'autre n'a présenté de demande en ce sens à la Commission des jeux de hasard.

(193) En outre, ce n'est qu'à un stade ultérieur que Stanleybet et Sagevas ont présenté leur demande d'interprétation. La réflexion juridique avait toutefois évolué entre-temps. Dans un premier temps, la Commission des jeux de hasard n'avait pas voulu traiter la demande, en raison d'un dossier incomplet. Par la suite, elle n'a pas souhaité fournir d'interprétation car une initiative réglementaire sur les paris virtuels était en cours (voir considérant 161). Le rejet de ces deux demandes plus récemment introduites ne saurait être considéré comme un refus d'accorder des droits à cet opérateur.

(194) Dans ce contexte, la Commission partage l'avis des autorités belges (voir considérant 162) selon lequel aucun opérateur n'aurait raisonnablement pu croire que les notes d'encadrement créaient un droit exécutoire à obtenir une licence ad hoc et spécifique pour l'exploitation de paris virtuels qui n'aurait été accordé qu'à Ladbrokes.

(195) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission conclut qu'étant donné que la loi sur les jeux de hasard n'exigeait pas qu'une licence spéciale relative aux paris virtuels soit approuvée par la Commission des jeux de hasard et que la note d'encadrement de 2012 n'imposait aucune autorisation spécifique, la communication administrative accordant des «autorisations» n'a pas produit d'effet juridique tel qu'il équivaudrait à une licence. Ladbrokes, en tant qu'opérateur de classe IV détenant des licences de classe F1, F2 et F1+, a été considérée comme remplissant les conditions requises pour exploiter des paris virtuels sans qu'il lui soit nécessaire d'obtenir une autorisation supplémentaire ou une nouvelle licence de la part des autorités belges. Par conséquent, il peut être conclu que les réponses par courriel envoyées par la Commission des jeux de hasard à Ladbrokes ne conféraient pas de droit juridiquement exécutoire à Ladbrokes. Par conséquent, les courriels ne sauraient être qualifiés d'acte d'octroi au sens du droit des aides d'État.

5.3. **Absence d'acte ayant pour effet d'octroyer des droits exclusifs**

5.3.1 *Absence d'effets d'exclusivité sur le marché des paris virtuels en ligne*

(196) Selon une jurisprudence bien établie, l'article 107 du TFUE définit une mesure d'aide d'État en fonction de ses effets. Il est donc pertinent d'apprécier les effets de la mesure alléguée sur le marché ([46]).

(197) En ce qui concerne les paris virtuels en ligne, il ressort des faits que les courriels envoyés par la Commission des jeux de hasard n'ont pas produit, à l'égard d'autres opérateurs, un effet d'octroi de droits exclusifs à Ladbrokes, qui pourrait être assimilé aux effets d'une aide d'État.

(198) Comme indiqué au considérant 192, tous les opérateurs de classe IV détenant des licences de classe F1, F2 et F1+, étaient autorisés à exploiter des paris virtuels sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir une autorisation supplémentaire ou une nouvelle licence de la part des autorités belges.

(199) Ladbrokes a produit des captures d'écran des sites web exploités par différentes sociétés de paris proposant des paris virtuels en ligne à certaines périodes (considérant 201). Ces captures d'écran montrent que d'autres opérateurs, tels que Circus ([47]), Golden Vegas ([48]), Bingoal ([49]) ou 36win ([50]) proposaient, en même temps que Ladbrokes, des paris virtuels en ligne.

(200) Sur la base des informations disponibles, il apparaît que la Commission des jeux de hasard n'a pas imposé de sanction ni pris de mesures d'exécution à l'encontre de ces opérateurs de paris virtuels en ligne. Elle n'a pas non plus imposé d'interdiction à Ladbrokes, mais a temporairement suspendu sa licence pour une journée (considérant 122).

(201) En outre, les autorités belges ont confirmé que l'annulation rétroactive de l'arrêté royal de 2018 par l'arrêt du Conseil d'État belge du 7 mai 2021 ne concernait que les paris virtuels hors ligne (établissements de jeux de hasard de classe IV). Cette annulation n'a eu aucune incidence sur les paris virtuels en ligne, puisque plusieurs opérateurs ont continué d'en proposer par la suite (considérant 167).

(202) Sur la base des éléments de preuve disponibles, il peut être conclu que les courriels envoyés par la Commission des jeux de hasard n'ont pas produit d'effets susceptibles d'être assimilés à une aide d'État vis-à-vis d'autres opérateurs, consistant à octroyer des droits exclusifs à Ladbrokes en ce qui concerne les paris virtuels en ligne

5.3.2 *Absence d'effets d'exclusivité sur le marché des paris virtuels hors ligne*

a) Aucune exclusivité n'a été effectivement conférée par l'interprétation donnée par la Commission des jeux de hasard

(203) Comme l'ont expressément confirmé les autorités belges, du 10 février 2014 au 1er juillet 2017, tous les établissements de paris fixes de classe IV titulaires de licences F1 et F2 étaient légalement autorisés à exploiter des paris virtuels hors ligne. Les autorités belges ont souligné que seule Ladbrokes l'avait fait, bien que tous les opérateurs d'un établissement de paris fixe de catégorie IV disposant d'une licence valable appropriée auraient pu fournir des paris virtuels hors ligne (voir considérant 192).

(204) L'opérateur Sagevas a rendu publique son intention d'exploiter les paris virtuels sans aucune «autorisation» de la Commission des jeux de hasard. Cette dernière a expressément fait état de cette déclaration dans sa note du 2 janvier 2017, sans annoncer la moindre mesure d'exécution.

(205) Il convient également de noter que Tiercé Ladbrokes SA, qui est une filiale d'Entain et une entité sœur de Ladbrokes en Belgique, a également commencé à proposer des paris virtuels dans les agences de paris qu'elle exploitait en même temps que Ladbrokes. Tiercé Ladbrokes n'a reçu aucune «autorisation». Tiercé Ladbrokes est une entité juridique différente de Ladbrokes. Compte tenu du caractère formel de la réglementation sectorielle, qui implique que les «autorisations» ou licences sont accordées à des entités juridiques spécifiques ([51]), cela prouve que Ladbrokes n'était pas la seule à offrir des paris virtuels.

([46]) Voir arrêt de la Cour du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, points 85 et 89 et jurisprudence citée; du 8 septembre 2011, Commission/Pays-Bas, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, point 51; et du 15 novembre 2011, Commission et Espagne/Government of Gibraltar et Royaume-Uni, affaires jointes C-106/09 P et C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, point 87.

([47]) https://www.circus-sport.be/fr.

([48]) https://www.goldenvegas-sport.be/fr.

([49]) https://www.bingoal.be/fr.

([50]) https://www.36win.be/fr.

([51]) Informations sur le formulaire de demande de licence: https://www.gamingcommission.be/fr/operateurs/licences/paris-licence-f1-f2-f1.

(206) Bien que la Commission des jeux de hasard ait fait évoluer sa position en considérant que les paris virtuels ne constituaient pas une forme de paris, et de ce fait, ait cessé de recommander que ces paris soient proposés dans des établissements de jeux de classe IV (détenant des licences F1 et F2), tous les établissements de paris fixes de classe IV disposant de la licence requise étaient légalement autorisés à exploiter des paris virtuels.

(207) À compter du 1er juillet 2017, la Commission des jeux de hasard a suspendu son «autorisation» accordée à Ladbrokes en 2014. Toutefois, Ladbrokes a continué de proposer des paris virtuels même après le 1er juillet 2017, en considérant que tous les opérateurs pouvaient légalement le faire sur la seule base de la licence F.

(208) Les autorités belges n'ont engagé aucune action en justice pour faire appliquer ces «suspensions» ou pour engager des poursuites contre Ladbrokes après le 1er juillet 2017.

(209) Les faits, comme déjà indiqué au considérant 31 de la décision d'ouverture complémentaire ([52]), montrent que d'autres opérateurs (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet et Sagevas) proposaient ou avaient l'intention de proposer des paris virtuels hors ligne.

(210) À la lumière de ces faits, la Commission conclut que les courriels envoyés par la Commission des jeux de hasard n'ont pas produit, vis-à-vis d'autres opérateurs, d'effets consistant en l'octroi de droits exclusifs sur les paris virtuels hors ligne à Ladbrokes, qui pourraient être assimilés aux effets d'une aide d'État.

b) Pas d'exclusivité sur les paris virtuels hors ligne en vertu de l'arrêté royal de 2018

(211) Ladbrokes a finalement cessé de proposer des paris virtuels le 28 mars 2018 en raison d'une injonction du tribunal de commerce de Bruxelles demandée par FedCaf compte tenu de la suspension de la note d'encadrement le 1er juillet 2017.

(212) En tout état de cause, l'arrêté royal de 2018 est entré en vigueur le 4 mai 2018. Selon les autorités belges, depuis l'adoption de l'arrêté royal de 2018 jusqu'à l'annulation des trois notes d'encadrement par le Conseil d'État en 2019 (considérant 64), les établissements de paris fixes de classe IV disposant de la licence valable appropriée pouvaient proposer des paris virtuels hors ligne. De fait, comme déjà mentionné ci-dessus (considérant 167), plusieurs d'entre eux l'ont fait, notamment Bingo Bet SRL, Derby (Ladbrokes), Stanleybet et Wedwinkel-Bettica. Ces mêmes opérateurs ont proposé des paris virtuels hors ligne au cours de la période allant de l'adoption du même arrêt du Conseil d'État du 19 septembre 2019 dans lequel ce dernier a jugé que les paris virtuels n'étaient pas conformes à la loi sur les jeux de hasard (considérant 140) à l'annulation rétroactive de l'arrêté royal de 2018.

(213) La Commission conclut donc que l'arrêté royal de 2018 n'a pas conféré de droit exclusif à Ladbrokes.

(214) Il convient enfin de noter que, depuis l'annulation de l'arrêté royal de 2018 le 7 mai 2021, les paris virtuels hors ligne ne sont plus autorisés et aucun opérateur n'en propose en Belgique, comme l'ont confirmé les autorités belges.

5.4. **Aucun renoncement à des ressources d'État dans le cadre de la mesure alléguée entre 2014 et aujourd'hui**

(215) Les plaignantes font valoir qu'en n'imposant pas de redevance pour les services de paris virtuels proposés par Ladbrokes, les autorités belges ont favorisé cette dernière en lui accordant un traitement préférentiel et donc un avantage sélectif (voir considérant 21). Ce faisant, les autorités belges auraient renoncé à des ressources d'État.

(216) Toutefois, tous les établissements de classe IV titulaires de la licence requise étaient en principe autorisés à proposer des paris virtuels tant hors ligne qu'en ligne (considérant 192). La Commission observe que la Commission des jeux de hasard n'a pas exonéré Ladbrokes d'une redevance, pas plus, d'ailleurs, qu'une quelconque autre autorité publique belge, et ne l'a pas libérée de l'obligation de payer une redevance qui aurait été due. En réalité, il ressort de l'interprétation de la loi sur les jeux de hasard effectuée par les autorités belges que les opérateurs ne sont pas tenus de payer des redevances spéciales pour les paris virtuels.

([52]) «En effet, les autorités belges ont clarifié la situation de droit et de fait à partir du 10 février 2014. En particulier, elles ont indiqué que, du 4 mai 2018 au 7 mai 2021, tous les établissements de paris fixes de classe IV étaient autorisés à exploiter des paris virtuels et que Wedwinkel — Bettica, Bingo Bet — bet 90 (jusqu'au 12 mars 2020), Derby (Ladbrokes) et Stanleybet exploitaient effectivement des paris virtuels».

(217) Il convient en outre de relever que les établissements de classe IV n'étaient pas tenus de détenir, et encore moins de payer, une licence spéciale pour l'exploitation de paris virtuels; par conséquent, l'absence de redevance imposée pour les paris virtuels n'est que la conséquence de l'absence de règles spéciales sur les paris virtuels dans la loi sur les jeux de hasard.

(218) La Commission observe en outre qu'avec l'adoption de l'arrêté royal de 2018, les paris virtuels hors ligne sont devenus réglementés, mais qu'aucune redevance spéciale n'a été prévue pour ces paris. En effet, lorsque l'organisme de régulation a agi en adoptant l'arrêté royal de 2018, il a adopté un règlement qui imposait des conditions à tous les opérateurs éligibles et n'a pas renoncé à des recettes en s'abstenant d'exiger une redevance spéciale pour l'exploitation de paris virtuels par Ladbrokes.

(219) Par conséquent, la Commission conclut que l'État belge n'a pas renoncé à des ressources que Ladbrokes aurait dû verser pour l'exploitation de paris virtuels depuis 2014. Il n'existe donc aucun lien entre le prétendu droit exclusif de Ladbrokes et une charge grevant le budget de l'État du fait de la non-imposition d'une redevance.

5.5. **Conclusion**

(220) En conclusion, la Commission constate ce qui suit:

— les réponses informelles par courriel envoyées par un employé de la Commission des jeux de hasard à Ladbrokes ne constituent pas un acte d'octroi au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (voir section 5.2),

— les courriels envoyés par la Commission des jeux de hasard n'ont pas produit, vis-à-vis d'autres opérateurs, d'effets consistant en l'octroi de droits exclusifs sur les paris virtuels à Ladbrokes, qui pourraient être assimilés aux effets d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (voir section 5.3),

— l'État belge n'a pas renoncé à des ressources que Ladbrokes aurait dû verser pour l'exploitation de paris virtuels depuis 2014 (voir section 5.4).

(221) La Commission conclut donc qu'aucune aide d'État illégale n'a été accordée par la Belgique à Ladbrokes au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, en l'absence i) d'un acte d'octroi; ii) de droits exclusifs susceptibles d'être assimilés à une aide d'État; et iii) de renonciation à des ressources d'État.

6. **CONCLUSIONS**

(222) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le Royaume de Belgique n'a pas accordé à Ladbrokes d'aide illégale sous la forme de droits exclusifs sur les paris virtuels à partir du 10 février 2014. La mesure alléguée ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 11 avril 2025.

Par la Commission
Teresa RIBERA
Vice-présidente exécutive