

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 235.745 du 13 septembre 2016

A. 217.055/XI-20.822

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

contre :

la Commission des Jeux de Hasard,
ayant élu domicile chez
Mes Ph. LEVERT & M. VELGHE, avocats,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

OBJETS DE LA REQUÊTE

Par une requête, recommandée à la poste le 24 septembre 2015, la société anonyme ROCOLUC demande l'annulation de :

- « la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la S.A. Casinos Austria International Belgium une licence A+20000 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I en ligne au moyen de l'URL www.betway.be »;
- « la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la SA Casinos Austria International Belgium une licence FA+116777 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe IV en ligne au moyen de l'URL www.betway.be ».

PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

‡BDJQLDGFC-BCGDEIT‡

Le mémoire en réponse et le mémoire en réplique ont été régulièrement déposés.

M. le Premier auditeur chef de section E. THIBAUT a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 7 juin 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 28 juin 2016 à 10 heures.

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

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

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

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

LES FAITS

La S.A. Rocoluc est une société anonyme de droit belge qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle exploite un établissement de classe II (salle de jeux de hasard) et dispose, pour ce faire, d'une licence de classe B (licence n° B3892). Elle est également titulaire, depuis le 9 mai 2012, d'une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II sur le site www.casinobelgium.be.

La société Casinos Austria International Belgium est l'un des 9 établissements de classe I autorisés en Belgique. Elle est titulaire d'une licence A20000 et exploite le casino de Bruxelles. Elle dispose également d'une licence F1 pour exploiter l'organisation des paris (licence FA116777 (F1)).

Le 25 juin 2015, la S.A. Casinos Austria International Belgium introduit deux demandes auprès de la partie adverse pour l'obtention d'une licence A+ et d'une licence F1+.

Le secrétariat de la Commission des jeux de hasard établit un rapport favorable à l'octroi des deux licences « + ».

Le 1^{er} juillet 2015, la Commission des jeux de hasard octroie :

- une licence de classe A+ permettant l'utilisation de l'URL www.betway.be ;
- une licence de classe F1+ permettant l'utilisation de l'URL www.betway.be.

Il s'agit des actes attaqués.

La partie requérante indique avoir constaté, le 29 juillet 2015, sur le site de la Commission des jeux de hasard l'octroi à la S.A. Casinos Austria International Belgium d'une licence supplémentaire A+20000 en vue d'exploiter son établissement de classe I au moyen de l'URL "www.betway.be" et d'une licence supplémentaire FA+116777 en vue de l'organisation de paris grâce à la même URL.

Par un courrier du même jour, la partie requérante a sollicité auprès de la Commission des jeux de hasard la communication du formulaire de demande de la S.A. Casinos Austria International Belgium en vue de l'obtention d'une licence A+, du formulaire de demande de la S.A. Casinos Austria International Belgium en vue de l'obtention d'une licence F1+, des décisions de la Commission des jeux de hasard relatives aux deux demandes précitées et des licences délivrées en relation avec les deux demandes précitées (A+20000 et FA+116777).

RECEVABILITE DU RECOURS

Les arguments des parties

La partie requérante expose qu'elle exploite un établissement de classe II physique et virtuel, qu'à ce titre, elle entre en concurrence avec les autres établissements de jeux de hasard, y compris les titulaires de licences A+ et F1+ comme la S.A. Casinos Austria International Belgium, que, sous réserve des jeux de table (poker, black jack, roulette, etc.), certains jeux sont offerts à la fois dans des établissements de classe I et des établissements de classe II, lesquels sont donc en concurrence, que les actes attaqués autorisent l'exploitation sous une même URL www.betway.be de jeux de hasard correspondant à plusieurs classes distinctes, de sorte que les jeux offerts en

ligne par la S.A. Casinos Austria International Belgium bénéficient d'une visibilité accrue et permettent à ces sociétés de réaliser des économies d'échelle, des gains très importants issus du jeu ainsi que des bénéfices publicitaires et qu'elle est désavantagée par la concurrence déloyale engendrée par un tel cumul de deux activités sur un même site Internet.

La requérante ajoute que la loi sur les jeux de hasard n'autorise pas que la S.A. Casinos Austria International Belgium organise non seulement des paris via son site www.betway.be mais également l'engagement de paris. Selon la requérante, la licence F1+ dont elle est titulaire n'autorise pas l'engagement de paris, lequel doit toujours avoir lieu au sein de l'établissement physique d'un titulaire de licence F2. Elle précise qu'il n'existe pas de licence « F2+ » permettant l'engagement de paris en ligne et que cet abus commis par la S.A. Casinos Austria International Belgium, et apparemment toléré par les termes larges de la licence F1+ délivrée par la partie adverse, ajoute encore au préjudice subi par la partie requérante. La requérante en déduit qu'elle a un intérêt à agir contre les actes contestés qui lui causent grief.

La partie adverse conteste la recevabilité du recours. Elle fait valoir que la requérante est titulaire d'une licence de classe B qui l'autorise à exploiter un établissement de jeux de hasard de classe II, que la S.A. Casinos Austria International Belgium est titulaire d'une licence de classe A, qui l'autorise à exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I et d'une licence de classe de classe F1, qui lui permet d'exploiter l'organisation de paris.

La partie adverse estime que ces activités sont différentes, que les jeux de hasard autorisés dans un établissement de classe I ne sont pas les mêmes que ceux autorisés dans un établissement de classe II, qu'aucun des jeux de hasard autorisés dans des établissements de classe I ou II ne présente de point commun avec les paris, qui sont des jeux 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, que l'intervention des joueurs est au contraire prépondérante dans les jeux de hasard autorisés dans les établissements de classe I et II et que la requérante ne soutient pas qu'elle se trouve en concurrence avec la S.A. Casinos Austria International Belgium en raison de l'établissement de jeux de hasard de classe I qu'elle exploite en vertu de la licence A ou en raison de l'exploitation de l'organisation de paris autorisée par la licence FA.

Selon la partie adverse, la requérante et la S.A. Casinos Austria International Belgium sont titulaires, depuis l'adoption des actes attaqués, de licences supplémentaires qui les autorisent à exploiter des jeux de hasard via des instruments

de la société de l'information. Elle précise que ces licences supplémentaires ne peuvent porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel et soutient qu'elle n'aperçoit pas dans quelle mesure la requérante, qui ne prétend pas être en concurrence avec la S.A. Casinos Austria International Belgium dans le monde réel, serait au contraire en concurrence avec cette même société pour les jeux exploités par le biais des instruments de la société de l'information, alors qu'ils sont de même nature que ceux offerts dans le monde réel. La partie adverse estime que la concurrence dont se prévaut la requérante n'est pas démontrée, qu'à supposer que cette situation de concurrence existe, la requérante ne soutient pas que la délivrance à la S.A. Casinos Austria International Belgium d'une licence de classe A, d'une licence de classe A+, d'une licence de classe F1 et d'une licence de classe F1+ serait contraire à la loi du 7 mai 1999, qu'elle ne déduit pas son intérêt au recours du fait que la S.A. Casinos Austria International Belgium ait été autorisée par les actes attaqués à exploiter des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information et dans le même temps à exploiter l'organisation des paris, également par le biais des instruments de la société de l'information et que la requérante déduit au contraire son intérêt au recours du seul fait que cette exploitation des jeux de hasard et de l'organisation de paris est autorisée par le biais d'un seul et même instrument de la société de l'information, soit l'URL www.betway.be.

La partie adverse fait valoir qu'à bien comprendre la requérante, en raison de cette unique URL, le bénéfice retiré par la S.A. Casinos Austria International Belgium de l'exploitation des jeux de hasard autorisés par la licence de classe A+ serait supérieur au bénéfice qui serait le sien si ces jeux de hasard étaient offerts par le biais d'une autre URL que celle utilisée pour l'exploitation d'organisation de paris autorisée par la licence de classe F1+, et l'accroissement de ce bénéfice préjudicierait la requérante. La partie adverse considère qu'une telle idée est purement hypothétique, que les jeux de hasard autorisés par la licence de classe A+ diffèrent substantiellement des paris, ce qui ne permet pas d'établir que des joueurs qui s'adonnent aux paris jouent également aux jeux autorisés par la licence de classe A+ en raison de l'utilisation de l'URL unique www.betway.be. La partie adverse indique qu'elle ne comprend pas pourquoi l'utilisation d'une URL unique au lieu de deux URL distinctes permettrait à la S.A. Casinos Austria International Belgium de réaliser des économies d'échelles. Elle explique qu'une URL unique peut reposer sur une infrastructure informatique coûteuse et complexe tandis qu'à l'inverse des URL multiples peuvent être liées à une infrastructure plus modeste, que le nombre d'URL n'est pas significatif du coût de l'infrastructure informatique et l'utilisation d'une ou de plusieurs URL n'a pas de conséquence directe sur l'importance, la complexité ou le coût de la plateforme informatique à laquelle elle(s) donne(nt) accès.

La partie adverse expose que l'affirmation de la requérante suivant laquelle la licence F1+ n'autorise pas l'engagement de paris, lequel devrait toujours avoir lieu au sein d'un établissement physique par le titulaire d'une licence F2, est étrangère à l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué, puisqu'elle n'est pas titulaire d'une licence F1, F2 ou F1+. Elle juge que cette affirmation est en outre inexacte, que la licence de classe F1 permet l'exploitation de l'organisation des paris, que la licence de classe F1+ autorise l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information, que la licence de classe F2 permet quant à elle l'engagement de paris dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile, pour compte de titulaires de licences de classe F1, qu'il n'existe pas de licence de classe F2+, qu'il s'en déduit que la licence de classe F1 permet l'exploitation de l'organisation des paris, que la licence de classe F1+ autorise l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information, dont l'engagement de paris en ligne pour son propre compte, que la licence de classe F1 ne permet pas, à elle seule, l'engagement de paris au sein d'un établissement de jeux de hasard, que la licence de classe F2 autorise son titulaire à engager des paris pour le compte de titulaires de licences de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile mais qu'elle ne lui permet pas d'engager des paris par le biais de la société de l'information.

Selon la partie adverse, pour les licences F1+, la condition de porter sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel est remplie à compter du moment où des paris sont engagés par le titulaire d'une licence F2, pour le compte du titulaire de la licence F1, dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile et qu'en ce qui concerne la S.A. Casinos Austria International Belgium, cette condition est remplie en raison de l'engagement de paris pour son compte, par un titulaire d'une licence F2, par le biais de deux terminaux en service au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe IV. Enfin, la partie adverse expose que, sauf à soutenir que des paris ne peuvent pas être engagés en ligne, ce que la requérante ne prétend pas, il est inexact d'affirmer que des paris ne pourraient être engagés que par les titulaires d'une licence de classe F2 et uniquement dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile et que la requérante n'a donc pas d'intérêt certain à l'annulation des actes attaqués.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'à « supposer qu'il faille prendre en compte une situation concurrentielle, le risque d'une telle situation, ou encore la possibilité d'offrir des jeux interactifs de poker par le biais des licences de classe A+ et B+, l'annulation des actes attaqués serait impuissante à mettre fin à la situation de concurrence dont se plaint la requérante à l'appui de sa requête ou au risque de concurrence retenu par Monsieur le Premier auditeur chef de section », que

« [t]out au plus résulterait-il de l'annulation des actes attaqués que la S.A. Casinos Austria International Belgium mettr[a] en œuvre une des deux licences complémentaires A+ ou F1+ par le biais d'un autre URL que l'URL www.betway.be, ce qui serait donc sans aucune conséquence sur la situation concurrentielle invoquée par la requérante » et que « [s]i la requérante se prévaut également du caractère déloyal de cette prétendue concurrence, votre Conseil n'est pas juge des pratiques commerciales déloyales ».

La requérante réplique qu'une certaine concurrence existe entre les deux types d'établissements, ce dont atteste la presse et que la Cour constitutionnelle l'a admis dans le cadre d'un recours en annulation introduit par un établissement de classe II contre une modification de la loi sur les jeux de hasard relative aux établissements de classe I. Elle indique que, de manière similaire, elle a intérêt, dans le cadre du présent recours, à attaquer une licence octroyée en vue de l'exploitation d'un établissement d'une autre classe, qu'elle a également intérêt à contester un régime de cumul qui favorise des établissements concurrents, même si ceux-ci appartiennent à d'autres classes et que, s'agissant de la concurrence avec les paris, le point de vue de la partie adverse a de quoi surprendre lorsqu'on le compare à celui que son juriste et directeur a récemment défendu dans une interview au *Tijd* à propos du développement des paris en ligne dont la popularité suscite un malaise économique auprès des casinos, des agences de paris et des salles de jeux automatiques.

La requérante ajoute que l'explosion de l'offre des paris, en particulier des paris en ligne, a un impact énorme sur l'activité des titulaires de licence A(+) et B(+), que, dans son rapport annuel 2014, la Commission note en effet qu'en 2013, il est aussi apparu clairement que les paris représentaient la plus grosse partie du marché des jeux de hasard, que le total des mises des joueurs, moins le total des gains versés aux joueurs, réalisé par les détenteurs de licence F1 s'élève à plus du triple de celui qui est généré par les détenteurs de licence B et à plus de quatre fois celui des casinos, que, dans le même rapport, la Commission observe que le chiffre d'affaires des titulaires de licences F1+ a augmenté de 1353,76 % entre 2012 et 2013, qu'en comparaison, cette augmentation n'est que de 77,17 % pour les titulaires de licence B+ et de 62,81% pour les titulaires de licence A+ et que la croissance extraordinaire du secteur des paris ne peut se faire qu'au détriment des autres établissements de jeux de hasard, notamment des salles de jeux automatiques.

La requérante en déduit qu'elle a intérêt à dénoncer l'octroi d'une licence A+ ou F1+, les exploitants de ces licences devant être considérés comme ses concurrents. Elle précise que, pour ce qui concerne le cumul sur un même site internet d'une licence A+ et une licence F1+, les économies réalisées par l'utilisation d'une URL unique

concernent moins l'infrastructure informatique que les bénéfices issus des activités elles-mêmes, qu'il va de soi que le fait d'offrir en un seul lieu, physique ou virtuel, plusieurs services différents est perçu en soi comme un attrait pour le joueur, que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, tous les jeux de hasard, y compris les paris, sont en effet en concurrence et que les joueurs apprécient de pouvoir jouer à l'un et l'autre types de jeux au même endroit et que, plus fondamentalement, la présence sur un même site Internet à la fois de jeux de casino (licence A+) et de paris (F1+) rend plus probable le fait qu'un joueur qui consulte le site pour un type de jeux tente sa chance également à l'autre.

Selon la requérante, la partie adverse ne peut pas sérieusement contester qu'un site Internet qui offre au moyen d'une seule et même URL, à la fois des jeux de casinos et des paris, dispose d'un avantage compétitif significatif par rapport à l'exploitant de tels jeux sur des sites distincts. Elle estime que, s'agissant de l'impossibilité d'engager des paris autrement que par le biais d'une licence F2, notamment au moyen d'une licence F1 ou F1+, elle a bien intérêt à agir car l'engagement de paris est une activité qui entre en concurrence avec celle de la partie requérante. Elle expose qu'il n'est pas permis d'engager des paris en ligne, que cette affirmation repose sur la simple lecture de la loi, qui n'est pas contredite par ses travaux préparatoires, que, par principe, il est interdit d'exploiter des jeux de hasard, selon l'article 4, § 1^{er}, de la loi, « sous quelque forme, en quelque lieu et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, sans licence préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard conformément à la présente loi et sous réserve des exceptions prévues par la loi », que la licence F1 permet l'exploitation de l'organisation des paris, que la licence F1+ permet l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information, que la licence de classe F2 permet l'engagement de paris pour le compte de titulaire d'une licence de classe F1 dans un établissement de classe IV fixe ou mobile ainsi que dans les librairies, qu'il n'existe pas de licence F2+ et que, sur la base de ces constats, et notamment de l'interdiction de principe d'exploitation des jeux de hasard comprise à l'article 4, § 1^{er}, de la loi, il n'est pas autorisé d'engager des paris par le biais des instruments de la société de l'information car aucun régime de licence n'a été conçu pour ce faire. Elle ajoute que la seule manière d'engager un pari qui est organisé sur un site Internet consiste à se déplacer physiquement dans un établissement de classe IV ou une librairie. Selon la requérante, la licence F1+ est celle qui permet l'exploitation par le biais des instruments de la société de l'information de l'« organisation des paris » et non l'engagement de tels paris.

Dans son dernier mémoire, la requérante ajoute que, contrairement à ce qu'indique la partie adverse dans son dernier mémoire, l'annulation des actes attaqués serait de

‡BDJQLDGFC-BCGDEIT‡

nature à mettre fin à la situation de cumul dénoncée par la partie requérante, et donc à la concurrence déloyale qu'elle subit du fait de l'existence de ces actes.

La décision du Conseil d'Etat

Si la requérante et la société Casinos Austria International Belgium n'exploitent pas des établissements de jeux de hasard appartenant aux mêmes classes, ces entreprises sont toutefois actives dans le même secteur économique d'exploitation des jeux de hasard et sont susceptibles de se partager une même clientèle. Il s'agit dès lors de sociétés concurrentes.

Dans le moyen unique, la requérante soutient en substance que les actes attaqués permettent l'exploitation de jeux de hasard et l'organisation de paris au moyen d'une même URL. Elle estime que cette possibilité qui est offerte par les décisions entreprises à une société concurrente est illégale et que cette société bénéficie de la sorte d'un avantage illicite.

Si le Conseil d'Etat n'est pas « le juge des pratiques commerciales déloyales », il est par contre compétent pour annuler les actes administratifs méconnaissant la légalité objective et qui causent grief à un requérant, notamment en favorisant illégalement l'un de ses concurrents.

En l'espèce, la question de savoir si l'acte attaqué favorise illégalement une société concurrente de la requérante et si la requérante dispose de l'intérêt requis, est liée à l'examen du fondement du recours.

LE MOYEN UNIQUE

Les arguments des parties

La requérante soulève un moyen unique pris de la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution, 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, notamment ses articles 4, 6, 25, 28, 29, 34, 43/3, 43/4, 43/8, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de classe I, 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, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les

‡BDJQLDGFC-BCGDEIT‡

titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité, notamment son article 4, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

La requérante expose que les actes attaqués autorisent la S.A. Casinos Austria International Belgium à user de l'URL www.betway.be à la fois en vue de l'exploitation d'un établissement de classe I virtuel et de l'organisation ainsi que de l'engagement de paris. Elle fait valoir qu'un tel cumul est exclu par les dispositions visées au moyen, que le législateur a conçu le régime des licences supplémentaires comme un régime accessoire au régime des licences principales, que ce caractère accessoire se manifeste de plusieurs façons, qu'ainsi seul le titulaire d'une licence principale peut se voir octroyer une licence supplémentaire, que la licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel, que l'article 43/8 est le seul article de la loi du 7 mai 1999 consacré spécifiquement aux jeux de hasard offerts via des instruments de la société de l'information, que ces jeux sont pour le surplus régis par les dispositions générales de la loi, également applicables aux jeux offerts dans les établissements physiques, que, lors des discussions parlementaires relatives à plusieurs projets ou propositions de loi visant à introduire le régime des licences supplémentaires, le caractère accessoire des licences supplémentaires par rapport aux licences principales a également été souligné, que les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 ayant créé le régime des licences supplémentaires font part de la préoccupation de limiter l'expansion des jeux de hasard et qu'au regard de cette volonté du législateur de lutter contre l'expansion des jeux de hasard en ligne, le régime juridique applicable aux licences supplémentaires ne pourrait être interprété d'une manière plus libérale que le régime des licences principales.

Selon la requérante, conformément à l'article 43/8, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999, la licence supplémentaire « ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel ». Elle soutient que l'adage *accessorium sequitur principale* impose de considérer que le régime juridique applicable aux licences supplémentaires est identique à celui des licences principales, sauf dérogation expresse de la loi, que, dans le monde réel, il est interdit au titulaire d'une licence d'une certaine classe de cumuler celle-ci avec une licence d'une autre classe en vue de proposer en un seul et même lieu des jeux de classes distinctes, que cette stricte séparation entre les activités relevant de différentes classes est respectée dans les établissements physiques, le titulaire d'une licence A n'exploitant jamais, au même endroit, des paris, que, par l'effet de l'article 43/8, § 1^{er}, de la loi, qui établit un

‡BDJQLDGFC-BCGDEIT‡

principe d'identité entre les jeux offerts dans le monde réel et dans le monde virtuel, il n'est donc pas non plus permis d'exploiter via un même site Internet des jeux de classe I et des paris et que les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 mentionnent qu'« un exploitant de casino qui dispose d'une licence supplémentaire ne pourra offrir que des jeux de casino via Internet et non des paris, par exemple ».

La requérante expose que le premier acte attaqué autorise la S.A. Casinos Austria International Belgium, sous la licence A+20000, à exploiter un établissement de classe I en ligne via l'URL www.betway.be, que le deuxième acte attaqué octroie à la même société une licence de classe F1+ pour l'exploitation du site www.betway.be, sans préciser que seule l'organisation de paris est autorisée. Elle précise qu'en pratique, le site www.betway.be est utilisé pour l'engagement de paris, qu'en contradiction avec le principe d'exclusivité précité, deux établissements de classes distinctes, et les jeux y afférents, sont donc exploités au même endroit.

Elle ajoute que, surabondamment, dans la mesure où la partie adverse prétendrait que le principe d'exclusivité ne s'applique qu'aux établissements physiques et non aux établissements virtuels, une telle argumentation, à la supposer fondée, emporterait une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution car il n'existe aucune justification raisonnable à l'imposition d'une interdiction de cumul dans le monde réel, et non sur Internet. Selon la requérante, le but poursuivi par le principe d'exclusivité est le même dans les deux cas, à savoir éviter que le joueur place trop aisément un pari ou qu'il passe sans s'en rendre compte à une forme plus risquée de jeu. Enfin, elle estime que l'interdiction de cumul est d'autant plus justifiée sur Internet, vu les risques accrus pour les joueurs, identifiés comme tels par le législateur, et que le législateur doit être présumé agir de manière rationnelle et non-discriminatoire, de sorte que la loi doit être interprétée comme interdisant le cumul précité à la fois dans un contexte physique et dans un contexte virtuel.

La partie adverse répond qu'aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 ne fait interdiction à une même personne morale d'être titulaire à la fois d'une licence de classe A et d'une licence de classe F1, ce qui est le cas de la S.A. Casinos Austria International Belgium, que la loi du 7 mai 1999 prévoit aussi trois licences dites « supplémentaires », qui peuvent être délivrées au titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, que la loi autorise donc plusieurs formes d'exploitation selon le type de jeux considéré, étant les jeux de hasard exploités au sein d'établissements de jeux de hasard, définis comme les bâtiments ou les lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard et les jeux de hasard et l'organisation des paris exploités via des instruments de la société de l'information. Elle indique que les licences supplémentaires ne peuvent toutefois que porter que sur l'exploitation des jeux de

‡BDJQLDGFC-BCGDEIT‡

même nature que ceux offerts dans le monde réel, qu'en l'occurrence, la S.A. Casinos Austria International Belgium est titulaire d'une licence de classe A et d'une licence de classe F1 et, à ce titre, elle est éligible pour l'obtention de licences supplémentaires A+ et F1+, que deux demandes ont été introduites à cette fin auprès de la partie adverse, que ces demandes ont été instruites par la partie adverse, qui s'est assurée que la S.A. Casinos Austria International Belgium répondait aux conditions qualitatives auxquelles elle devait satisfaire et que les actes attaqués sont donc conformes aux dispositions légales applicables.

Elle soutient que la requérante confond les notions d'établissement de jeux de hasard et d'instruments de la société de l'information et que les notions d'établissement virtuel ou d'exploitation virtuelle d'établissement de jeux de hasard invoquées par la requérante sont inexistantes. La partie adverse estime que, s'il est exact que la loi du 7 mai 1999 et ses arrêtés d'exécution restreignent la possibilité, selon les hypothèses, d'exploiter dans un même établissement des jeux relevant de différents types d'établissement, aucune des dispositions visées au moyen ne fait interdiction au titulaire d'une licence de classe A+ et d'une licence de classe FA+ d'exploiter des jeux de hasard et d'organiser des paris par le biais d'un seul et même instrument de la société de l'information, en l'occurrence www.betway.be. La partie adverse précise que, pour l'engagement de paris en ligne, elle se réfère à ce qu'elle a exposé à ce propos lorsqu'elle a abordé la recevabilité du recours. Enfin, selon la partie adverse, le Conseil d'État est sans compétence pour statuer sur la conformité de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que « [s]i l'URL www.betway.be est utilisée par la société Casinos Austria International pour la mise en œuvre des deux licences supplémentaires dont elle est titulaire, tel n'est pas le cas des systèmes informatiques auxquels donne accès l'URL www.betway.be », que « deux serveurs distincts sont utilisés pour chacune des licences délivrées », que « [l]e site www.betway.be ne constitue donc qu'un instrument de la société de l'information, parmi d'autres, par le biais duquel la société Casinos Austria International exploite des jeux de hasard de même nature que ceux qu'elle offre dans le monde réel, ce qui n'est pas interdit par la loi du 7 mai 1999 », qu'au « contraire de ce que le législateur a prévu pour les établissements de jeux de hasard, il ne résulte d'aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 qu'un même instrument de la société de l'information ne pourrait être utilisé pour la mise en œuvre de plusieurs licences supplémentaires », qu'il « n'y a donc pas lieu d'interpréter la loi du 7 mai 1999 de manière telle à lui faire édicter une interdiction qu'elle ne prévoit pas », qu'un « établissement de jeux de hasard s'entend des bâtiments ou des lieux où sont

exploités un ou plusieurs jeux de hasard et que « cette notion est exclusive des instruments de la société de l'information ».

La partie requérante réplique que, dans la pratique, la loi sur les jeux de hasard a toujours été interprétée, tant par la Commission que par les exploitants, comme interdisant le cumul de licences de types différents en un seul et même lieu, que diverses notes informatives de la Commission des jeux de hasard confortent le constat selon lequel il n'est pas permis de cumuler deux licences de types différents en un même lieu, que, dans sa note informative du 7 mai 2014, la Commission rappelle également que l'engagement de paris n'est pas possible dans les établissements de classes I, II et III via un établissement de classe IV mobile, sauf deux exceptions, que cette interdiction de principe, expressément rappelée par la Commission à l'égard des établissements de classe IV mobiles, vaut logiquement aussi pour les établissements de classe IV fixes et que le point de vue actuellement défendu par la partie adverse entre donc en contradiction avec sa position constante.

La requérante soutient que l'interdiction de cumul en un même lieu de plusieurs licences de types différents est logique au regard de la classification légale des établissements de jeux de hasard, que le législateur a entendu distinguer plusieurs types d'établissements, proposant des jeux différents et répondant à des règles distinctes et qu'en permettant à une même entreprise de cumuler deux licences distinctes en un même lieu, la Commission dénaturerait la classification légale précitée, dès lors qu'il ne serait plus possible, notamment pour le joueur, d'identifier la nature exacte d'un établissement de jeux de hasard. Selon la requérante, cette classification et les règles strictes régissant chacune des catégories d'établissements tendent à contenir l'offre de jeux de hasard et à faciliter le contrôle du respect des règles édictées.

La requérante estime que la partie adverse reste muette, dans son mémoire en réponse, quant à l'interprétation qu'elle réserve au terme "exclusivement" figurant à l'article 43/4, § 1^{er}, de la loi. Elle précise que ce principe d'exclusivité est explicité par l'article 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, que la Commission a beau jeu d'affirmer, dans son mémoire en réponse, que ces principes ont trait aux licences de classe F2, et non F1 ou F1+, que cette interdiction de cumul entre une licence de classe A/B/C et une licence de classe F2 vaut logiquement aussi s'agissant du cumul entre une licence de classe A/B/C et une licence de classe F1, dès lors que le titulaire d'une licence F1 organise des paris qui doivent ensuite être engagés dans l'établissement d'un titulaire de licence F2, que les licences F1 et F2 sont en effet complémentaires et interdépendantes et que, dès lors

que la partie adverse estime à tort qu'une licence F1+ permet l'engagement de paris, elle compare elle-même la licence F1+ avec une forme de licence F2+.

La requérante considère que, par cohérence, les principes applicables aux licences F2 doivent nécessairement valoir pour les licences F1+, que, plus généralement, il faut convenir que le principe d'exclusivité précité, applicable aux établissements physiques, doit également valoir sur Internet et qu'à défaut de parallélisme entre le régime des licences principales et celui des licences supplémentaires, le principe d'égalité serait violé. Elle ajoute qu'elle n'invite pas le Conseil d'État à statuer sur la conformité de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution mais demande uniquement au juge administratif d'opérer une interprétation de cette loi qui soit conforme auxdits articles. Elle expose que le Conseil d'État est également habilité à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, nonobstant le fait que les articles 10 et 11 de la Constitution sont étrangers à l'ordre public, mais qu'à suivre le raisonnement de la partie adverse, le cumul contesté par la partie requérante doit être apprécié de la même manière dans le monde physique et dans le monde virtuel, de sorte que la question de la violation éventuelle des articles 10 et 11 ne se pose apparemment pas.

Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir que par un jugement du 27 janvier 2016, le président du Tribunal de commerce néerlandophone de Bruxelles a consacré son argumentation et a confirmé que les mêmes principes s'appliquent pour les licences principales et les licences supplémentaires. Elle indique qu'il ne s'agit donc pas, comme l'affirme la partie adverse, de déduire de la loi une interdiction qui ne s'y trouverait pas mais qu'il y a lieu de constater que l'interdiction de cumul existe légalement dans le monde physique et que le régime applicable dans le monde physique s'applique aussi aux licences supplémentaires, vu leur caractère accessoire. La requérante ajoute que lorsqu'une situation relève du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard, le principe est celui de l'interdiction et les exceptions prennent la forme de licences octroyées conformément à la loi, que l'octroi de licences principales ou supplémentaires relève de l'exploitation de jeux de hasard et donc du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard, que la question de savoir si des licences principales ou supplémentaires peuvent être cumulées en un même emplacement physique ou virtuel relève à l'évidence de l'exploitation de jeux de hasard et que dès lors que la question à trancher a trait à l'exploitation de jeux ou d'établissements de jeux de hasard, l'interdiction de principe, consacrée par l'article 4, § 1^{er}, de la loi sur les jeux de hasard est d'application. La requérante soutient qu'à défaut pour la loi d'autoriser le cumul de plusieurs licences en un même emplacement physique ou virtuel, ce cumul est donc interdit, que cette interdiction est explicitement confirmée, dans le monde réel, par l'arrêté royal du 22 décembre 2010

concernant la forme de la licence de classe F2, que cette interdiction explicite vaut également dans le monde virtuel car les licences supplémentaires ne sont que l'accessoire des licences principales, et suivent donc le régime applicable à ces dernières et parce qu'en matière d'exploitation de jeux de hasard, tout ce qui n'est pas autorisé est interdit.

Enfin, la requérante demande à titre subsidiaire que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment ses articles 4, 6, 34, 43/4 et 43/8, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution interprétée en ce sens qu'elle permettrait à un ou plusieurs titulaires de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard via un seul et même nom de domaine (et les URL associées), alors qu'un tel cumul n'est pas autorisé dans le chef des titulaires de licences A, B ou F1, lesquels ne peuvent pas exploiter des établissements de jeux de hasard de classes distinctes en un seul et même lieu physique ? ».

La décision du Conseil d'Etat

La requérante soutient en substance que la loi du 7 mai 1999 interdit l'exploitation par une même société ou par des sociétés différentes de jeux de hasard et de paris par le biais d'une même URL. Elle estime qu'en autorisant, par les actes attaqués, la société Casinos Austria International Belgium à exploiter des jeux de hasard et des paris au moyen de la même URL, la partie adverse a méconnu l'interdiction précitée.

La requérante déduit cette interdiction des éléments suivants. Elle indique qu'en ce qui concerne l'exploitation des jeux de hasard, il résulte de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 que tout ce que le législateur n'autorise pas, est interdit. Elle précise qu'étant donné que la loi du 7 mai 1999 n'autorise pas l'exploitation de paris et de jeux de hasard dans un même lieu « réel » ou « virtuel », cette exploitation est interdite. Elle expose que, pour le monde « réel », cette interdiction est consacrée explicitement par certaines dispositions, notamment par l'article 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité. Cette interdiction est également explicitée, selon la requérante, par les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999.

La requérante ajoute que le régime juridique régissant l'exploitation des jeux de hasard dans le monde « réel » s'applique également pour leur exploitation dans le

monde « virtuel » car le régime juridique relatif à l'exploitation de ces jeux dans le monde « virtuel » est l'accessoire de celui gouvernant leur exploitation dans le monde « réel ». Elle déduit ce caractère accessoire de l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 qui prévoit que la licence supplémentaire pour l'exploitation de jeux de hasard par des instruments de la société de l'information « ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel ».

Selon la requérante, eu égard à la volonté du législateur de lutter contre l'expansion des jeux de hasard en ligne et au caractère accessoire du régime juridique régissant l'exploitation des jeux de hasard dans le monde « virtuel », il y a lieu d'interpréter la loi du 7 mai 1999 de manière à juger que l'interdiction qu'elle impose, dans le monde « réel », concernant l'exploitation de paris et de jeux de hasard dans un même lieu, s'applique également dans le monde « virtuel ».

L'article 4 de la loi du 7 mai 1999 se limite à interdire l'exploitation de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard. Il ne prévoit pas qu'à défaut pour la loi d'autoriser certaines modalités d'exploitation, celles-ci seraient interdites. Si une telle interdiction de « principe » s'appliquait, comme le soutient la requérante, les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 ou l'article 4 de l'arrêté royal précité du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, dont la requérante se prévaut, seraient dépourvus de portée juridique. Les restrictions que ces dispositions énoncent, seraient inutiles dès lors qu'à défaut d'être autorisées par la loi, les modalités d'exploitation visées par ces articles seraient interdites.

Contrairement à ce que soutient la requérante, les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 ou l'article 4 de l'arrêté royal précité du 22 décembre 2010 n'explicitent pas une interdiction de « principe » mais formulent des prohibitions à propos de modalités d'exploitation de jeux de hasard et de paris qui, si elles n'étaient pas interdites par ces dispositions, seraient autorisées. En effet, en vertu de l'un des principes gouvernant un Etat démocratique, tout ce qui n'est pas interdit, est permis. Il suffit donc pour que des modalités d'exploitation des jeux de hasard soient permises que la loi ne les interdise pas. Il n'est pas requis en outre qu'elle les autorise.

Par ailleurs, à supposer que le régime juridique relatif à l'exploitation des jeux de hasard dans le monde « virtuel » fût l'accessoire de celui gouvernant leur exploitation dans le monde « réel », les règles régissant les modalités d'exploitation de jeux de hasard et de paris dans le monde « réel » ne pourraient s'appliquer dans le

monde « virtuel » que si elles concernaient des situations identiques ou à tout le moins suffisamment comparables.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, l'article 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité interdit le cumul de licences de classe F2 avec certaines autres licences. Or, en l'espèce, il n'existe aucune situation de cumul de licences de classe F2 avec d'autres licences.

Concernant l'article 34 de la loi du 7 mai 1999, il prescrit que les établissements de jeux de hasard de classe II sont des établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi de telle sorte que des paris ne peuvent y être engagés. Quant à l'article 43/4 de la même loi, il prévoit que les 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 de telle manière que des jeux de hasard ne peuvent y être exploités.

Les établissements de jeux de hasard sont, selon l'article 2, 3°, de la loi du 7 mai 1999, « les bâtiments ou les lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard ». Les articles 34 et 43/4 interdisent donc à la fois d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris dans les mêmes bâtiments ou les mêmes lieux.

L'article 2, 10°, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que les instruments de la société de l'information, permettant l'exploitation des jeux de hasard et des paris par Internet, sont des « équipements électroniques de traitement, y compris la compression numérique, et de stockage de données, qui sont entièrement transmises, acheminées et reçues par fils, par radio, par des moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques ». Si ces équipements sont certes situés dans des bâtiments ou des lieux au sens de l'article 2, 3°, de la même loi, ils ne sont pas des bâtiments ou des lieux.

Par ailleurs, une URL (Uniform Resource Locator, littéralement « localisateur uniforme de ressource ») n'est pas davantage un « lieu ». Il s'agit d'un moyen technique relevant des instruments de la société de l'information qui permettent l'exploitation des jeux de hasard et des paris par Internet. Une URL ne peut donc être assimilée à un établissement de jeux de hasard au sens de l'article 2, 3°, de la loi du 7 mai 1999. Les interdictions précitées, imposées par les articles 34 et 43/4 de la loi du

‡BDJQLDGFC-BCGDEIT‡

7 mai 1999, concernant les établissements de jeux de hasard de classe II et de classe IV, ont dès lors trait à des situations qui ne sont pas identiques ou suffisamment comparables à l'exploitation de jeux de hasard et de paris par les instruments de la société de l'information impliquant l'usage d'une même URL.

Il existe certes une problématique commune aux deux situations que la requérante met en corrélation, à savoir la possibilité de se livrer en même temps à des jeux de hasard et à des paris. Concernant les établissements de jeux de hasard, le législateur a prévu des mesures dans les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 afin d'empêcher cette possibilité en interdisant qu'un même établissement de jeux de hasard puisse offrir des jeux ainsi que des paris. Par contre, pour les instruments de la société de l'information, ni la loi, ni ses arrêtés d'exécution n'ont interdit qu'une même société ou des sociétés différentes puisse(nt) utiliser une même URL pour proposer des jeux de hasard et des paris.

Cependant, si cette problématique précitée est commune aux deux situations, celles-ci ne sont pas comparables. En effet, le moyen de se livrer en même temps à des jeux de hasard et à des paris n'est nullement semblable en ce qui concerne un établissement de jeux de hasard d'une part et les instruments de la société de l'information d'autre part. Si les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 ne l'interdisaient pas, ce moyen résulterait, pour les établissements de jeux de hasard, de l'offre dans un même bâtiment ou dans un même lieu de jeux de hasard et de paris. Par contre, concernant les instruments de la société de l'information, cette possibilité est susceptible de découler de l'utilisation d'une même URL.

Il résulte de ce qui précède que ces interdictions régissant l'exploitation des jeux de hasard et de paris dans des établissements de jeux de hasard ne sont pas applicables à leur exploitation par les instruments de la société de l'information comportant l'usage d'une même URL.

L'interprétation, prônée par la requérante, ne peut donc être retenue et il n'appartient pas au Conseil d'Etat de formuler une interdiction qu'aucune des normes invoquées à l'appui du moyen n'édicte.

La requérante demande, à titre subsidiaire, que la Cour constitutionnelle soit interrogée à titre préjudiciel sur la discrimination qui résulterait de ce que la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment ses articles 4, 6, 34, 43/4 et 43/8, permet l'exploitation de jeux de hasard et l'organisation de paris au moyen d'une même

URL alors que cette loi interdit d'exploiter des jeux de hasard et d'organiser des paris dans un même établissement de jeux de hasard.

Il y a lieu de faire droit à cette demande de question préjudicielle dès lors que le Conseil d'Etat y est tenu par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Il convient donc de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment ses articles 4, 6, 34, 43/4 et 43/8, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution interprétée en ce sens qu'elle permettrait à un ou plusieurs titulaires de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1 +) pour l'exploitation de jeux de hasard via un seul et même nom de domaine (et les URL associées), alors qu'un tel cumul n'est pas autorisé dans le chef des titulaires de licences A, B ou F1, lesquels ne peuvent pas exploiter des établissements de jeux de hasard de classes distinctes en un seul et même lieu physique ? ».

CONFIDENTIALITÉ

La partie adverse demande qu'en application de l'article 87, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, deux pièces qu'elle dépose, ne soient pas communiquées à la requérante.

La partie adverse précise que ces pièces concernent des informations relatives à l'infrastructure informatique, aux procédures opérationnelles, aux accords commerciaux ou encore à la situation fiscale de la société Casinos Austria International Belgium. Elle estime que leur « communication à la requérante porterait atteinte au secret des affaires et [que] cette communication n'est de surcroît pas nécessaire à l'instruction du moyen unique soulevé par la requérante à l'appui de son recours ».

La décision du Conseil d'Etat

Les pièces précitées ne sont pas nécessaires à la solution du litige et, afin de garantir leur confidentialité, il y a lieu d'empêcher leur communication à la requérante,

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les pièces confidentielles du dossier administratif, déposé par la partie adverse, ne sont pas communiquées à la partie requérante.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment ses articles 4, 6, 34, 43/4 et 43/8, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution interprétée en ce sens qu'elle permettrait à un ou plusieurs titulaires de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1 +) pour l'exploitation de jeux de hasard via un seul et même nom de domaine (et les URL associées), alors qu'un tel cumul n'est pas autorisé dans le chef des titulaires de licences A, B ou F1, lesquels ne peuvent pas exploiter des établissements de jeux de hasard de classes distinctes en un seul et même lieu physique ? ».

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le treize septembre deux mille seize par :

Mme C. DEBROUX,	président de chambre,
M. L. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

C. DEBROUX