

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 235.746 du 13 septembre 2016

A. 216.320/XI-20.717

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 et M. VELGHE, avocats,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

OBJET DE LA REQUÊTE

Par une requête, recommandée à la poste le 30 juin 2015, la société anonyme ROCOLUC demande l'annulation « de la décision de la Commission des jeux de hasard, de date inconnue, d'octroyer au Casino de Namur le droit d'exploiter, sous la licence A+20635, un casino virtuel au moyen de l'URL www.circus.be ».

PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

En l'absence de mémoire en réponse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

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 et dispose, pour ce faire, d'une licence de classe B (licence n°B3892). Elle est également titulaire d'une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II sur le site www.casinobelgium.be.

Le Casino de Namur, exploité par la S.A. Gambling Management, est l'un des 9 établissements de classe I autorisés en Belgique. Il est titulaire d'une licence A20635.

Le 10 novembre 2011, la S.A. Circus Belgium demande à la Commission des jeux de hasard l'octroi d'une licence de classe B+ en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe II au moyen de l'URL www.circus.be.

Le même jour, la S.A. Gambling Management demande à la Commission des jeux de hasard l'octroi d'une licence de classe A+ en vue d'exploiter des jeux de hasard de classe I au moyen de l'URL www.pokerstars.be.

Le 8 février 2012, la Commission des jeux de hasard octroie à la S.A. Gambling Management la licence A+20635.

Le 28 mars 2012, la Commission des jeux de hasard octroie à la S.A. Circus Belgium la licence B+4031.

Le 15 septembre 2014, la Commission des jeux de hasard autorise la S.A. Gambling Management à utiliser une seconde URL (www.atomik.be) pour offrir d'autres jeux de casino que le poker en plus de l'URL www.pokerstars.be qui offre uniquement le jeu de poker.

Le 27 avril 2015, la S.A. Gambling Management demande le changement d'URL pour la licence A+20635 en substituant l'URL www.circus.be à l'URL www.atomik.be.

Le 5 juin 2015, la Commission des jeux de hasard autorise le changement d'URL sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 8 juin 2015, la S.A. Rocoluc constate, sur le site de la Commission des jeux de hasard, l'octroi au Casino de Namur du droit d'exploiter sa licence A+20635 non seulement au moyen de l'URL www.pokerstars.be mais également par le biais de l'URL www.circus.be.

Par un courrier du 8 juin 2015, la S.A. Rocoluc interpelle la Commission des jeux de hasard à propos de l'exploitation par le Casino de Namur de cette nouvelle URL et demande à ce que lui soit communiquée une copie de certains documents.

Ce courrier étant resté sans réponse, la S.A. Rocoluc adresse un rappel le 17 juin 2015 au Président de la Commission des jeux de hasard.

Ce dernier n'y réservant aucune suite, la S.A. Rocoluc introduit, le 30 juin 2015, le présent recours.

Le 8 juillet 2015, le conseil de la partie adverse a communiqué aux conseils de la partie requérante trois documents (formulaire de demande d'une licence supplémentaire en vue de l'utilisation de l'URL, licence A+20635 et rapport sur la demande de changement d'URL avec extrait de procès-verbal de la Commission des jeux de hasard).

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, 26, 28, 29, 34, 43/3, 43/4, 43/8, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste de jeux de hasard de classe I, de l'arrêté royal du 26 avril 2004 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, 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 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 ».

Dans une première branche, la requérante expose que le Casino de Namur était déjà autorisé, sous la même licence A+20635, à exploiter un autre établissement de classe I virtuel via l'URL www.pokerstars.be, de sorte que l'acte attaqué octroie *de facto* deux licences A+ à un même titulaire, en violation de l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999.

La requérante soutient que les travaux préparatoires de la loi de 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard soulignent les risques accrus que posent les jeux de hasard offerts sur Internet et la nécessité de canaliser et de restreindre cette offre, que la réforme de 2010 entend par conséquent « lutter contre l'expansion des jeux de hasard en ligne » en autorisant notamment une « offre limitée et contrôlée », que le régime de licences supplémentaires a pour conséquence que seuls les exploitants qui bénéficient d'une licence pour l'exploitation de jeux réels peuvent offrir leurs jeux en ligne et que chaque titulaire d'une licence « réelle » ne peut obtenir au maximum qu'une seule licence « virtuelle ».

Elle ajoute qu'il ressort de la liste des titulaires de licences A+ que le casino de Namur n'est formellement porteur que d'une licence A+20635, que cette liste fait cependant apparaître que la partie adverse a autorisé le Casino de Namur à utiliser deux sites Internet distincts, que par l'acte attaqué, la partie adverse a donc autorisé l'exploitation de deux établissements virtuels de classe I sous une même licence, que ce faisant, la partie adverse a octroyé, *de facto*, deux licences A+ au titulaire de la

licence physique A20635 alors que l'article 43/8, §1^{er}, de la loi du 7 mai 1999 précité n'autorise la délivrance que d'une seule licence supplémentaire A+ au titulaire d'une licence A. Elle indique que ce dédoublement des sites Internet proposant des jeux de casino est contraire à la volonté explicite du législateur de limiter quantitativement l'offre de jeux de casinos en ligne et qu'en outre, le dédoublement de cette licence A+ du Casino de Namur revient également à autoriser une cession partielle de cette licence par son titulaire (casino de Namur) à un tiers (Pokerstars) alors que l'article 26 de la loi précitée interdit de céder une licence octroyée.

Dans une seconde branche, la requérante expose que l'URL www.circus.be est utilisée à la fois par le Casino de Namur aux fins de l'exploitation d'un établissement de classe I virtuel, par la S.A. Circus Belgium aux fins de l'exploitation d'un établissement de classe II virtuel et par la S.A. Circus Belgium aux fins de l'exploitation d'un établissement de classe IV virtuel. Elle estime qu'un tel cumul est exclu par les dispositions visées au moyen.

La requérante indique que la licence supplémentaire « ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel », que dans le monde réel, les établissements de classe II « sont des établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi », que dans le monde réel, les établissements de jeux de hasard de classe IV « sont des établissements exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1 », qu'hormis les exceptions prévues au §5 de l'article 43/4, « il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV », qu'il résulte des dispositions légales que dans le monde réel, il n'est pas permis d'exploiter en un même endroit à la fois un établissement de classe II et un autre type d'établissement et à la fois un établissement de classe IV et un autre type d'établissement et que par l'effet de l'article 43/8, §1^{er}, de la loi, qui établit un principe d'identité entre les jeux offerts dans le monde réel et dans le monde virtuel, il n'est pas non plus permis d'exploiter via un même site Internet à la fois des jeux de classe II et d'autres types de jeux ou paris et à la fois des paris (classe IV) et des jeux de hasard d'une autre classe.

La requérante indique que l'acte attaqué autorise le Casino de Namur, sous la licence A+20635, à exploiter un établissement de classe I en ligne via l'URL www.circus.be, que la S.A. Circus Belgium est titulaire d'une licence B+20635 qui l'autorise à exploiter un établissement de classe II en ligne via la même URL www.circus.be, que la S.A. Circus Belgium détient une licence F1+ qui lui permet d'exploiter un établissement de classe IV en ligne, toujours via la même URL et donc qu'en

contradiction avec le principe d'exclusivité découlant des articles 34 et 43/4, §1^{er}, alinéa 1^{er}, trois établissements de classes distinctes, et les jeux y afférents, sont exploités au même endroit.

Dans son mémoire ampliatif, la requérante ajoute, au sujet de la première branche, qu'il ressort du rapport sur la demande de changement d'URL vers www.circus.be que seul le jeu de poker serait exploité moyennant l'URL www.pokerstars.be tandis que les autres jeux de casino seraient exploités via l'URL www.atomik.be, que dans sa demande de changement d'URL de www.atomik.be vers www.circus.be, la société Gambling Management se serait engagée à ne proposer aucun jeu de poker sur ce dernier site, que cette forme de spécialisation des deux sites ne trouve aucun écho dans la licence supplémentaire octroyée en 2012, que le site www.pokerstars.be pourrait donc abriter des jeux de casino autres que le poker alors que le site www.circus.be est déjà exploité à cette fin et que la licence A+ de la S.A. Gambling Management a été donc illégalement dédoublée.

A propos de la seconde branche, la requérante précise que le changement d'URL de www.atomik.be vers www.circus.be, autorisé par l'acte attaqué, n'est pas motivé en la forme et que la violation de la loi du 29 juillet 1991 est donc patente. Elle explique que le législateur a souhaité établir un parallélisme entre le régime des licences principales et celui des licences supplémentaires, que 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, qu'il est également 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 lieu des jeux de classes distinctes, qu'en outre, la création du régime des licences supplémentaires repose sur la préoccupation de limiter l'expansion des jeux de hasard en ligne, que la loi doit être interprétée de manière à lui donner un effet utile et rationnel, que dans ce cadre, il serait dépourvu de sens que le législateur d'un côté ait établi un parallélisme entre les régimes de licence physique et virtuel, tout en manifestant le souhait de canaliser l'offre de jeux en ligne, et d'un autre côté ait rompu ce parallélisme en permettant de cumuler librement l'exploitation de licences supplémentaires distinctes sur un même site internet alors qu'un tel cumul n'est pas permis dans le monde réel.

Elle estime qu'au regard de la 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, que toute autre interprétation serait discriminatoire, qu'en effet, il n'existe aucune justification raisonnable à l'imposition d'une interdiction de cumul

dans le monde réel et non sur Internet, que 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. La requérante considère qu'il convient donc d'interpréter la loi du 7 mai 1999 dans un sens conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution et qu'à titre subsidiaire, à supposer que le Conseil d'Etat estime ne pas pouvoir interpréter la loi précitée de la manière suggérée, il conviendrait de poser la question préjudicielle suivante 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 de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard via un seul et même URL et/ou une seule et même dénomination commerciale, 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 ? ».

Dans son dernier mémoire, la requérante ajoute, à propos de la première branche, que « l'annexe I de l'arrêté royal du 21 juin 2011 [relatif à la forme de la licence supplémentaire et aux modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence supplémentaire en matière de jeux de hasard], [...] invite le demandeur à mentionner le nom et la dénomination commerciale (au singulier) de son site internet », que « [c]onformément à l'arrêté royal du 21 juin 2011, une licence supplémentaire ne peut donc être octroyée que pour l'exploitation d'un seul nom de domaine », que « dans le monde physique, une licence permet à son titulaire d'exploiter des jeux de hasard uniquement à une seule adresse », qu'il « ne serait pas concevable que la Commission des jeux de hasard permette au titulaire d'une licence B de scinder ses activités en fonction du type de jeux de hasard concerné en vue d'exploiter son établissement à plusieurs adresses ou lieux d'exploitation différents », que « dans une telle configuration, le titulaire de la licence exploiterait *de facto* plusieurs établissements de jeux de hasard alors qu'il ne dispose que d'une seule licence », qu'une « telle situation irait également à l'encontre d'autres dispositions de la loi sur les jeux de hasard qui limitent le nombre d'établissements de jeux de hasard », que les « différents arrêtés réglementant l'introduction des demandes de licence principale confirment qu'un établissement de jeux de hasard physique ne peut avoir qu'une seule adresse », qu'en « ce qui concerne par exemple les établissements de classe I comme celui qu'exploite le Casino de Namur, le formulaire de demande qui constitue l'annexe Ière de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe I, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe A, invite le demandeur à indiquer la "Dénomination que vous donnerez au casino + l'adresse"(au singulier) », qu'il « n'est

donc pas permis, dans le monde physique, d'exploiter un même établissement de jeux de hasard à plusieurs adresses ou lieux d'exploitation », que « [v]u le caractère accessoire des licences supplémentaires, et vu la volonté du législateur de limiter l'expansion des jeux de hasard en ligne [...], il faut conclure que la Commission de jeux de hasard ne peut pas pour sa part autoriser le titulaire d'une licence supplémentaire à exploiter des jeux de hasard via plusieurs noms de domaine (et via les URL en découlant), de tels noms de domaine s'apparentant à des lieux d'exploitation ».

Au sujet de la seconde branche, la requérante indique que « par un jugement du 27 janvier 2016 [...] le Président du Tribunal de commerce néerlandophone de Bruxelles a consacré l'argumentation de la partie requérante et confirmé que les principes rappelés ci-dessus valent "logiquement" à la fois pour les licences principales et les licences supplémentaires », 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 », qu'il « s'agit de constater (1) que l'interdiction de cumul existe légalement dans le monde physique et (2) que le régime applicable dans le monde physique s'applique aussi aux licences supplémentaires, vu leur caractère accessoire », que « [l]'octroi de licences principales ou supplémentaires, et notamment l'octroi de la licence A+ querellée, 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 », que « [d]ès lors que la question à trancher par [le Conseil d'Etat] a trait à l'exploitation de jeux ou d'établissements de jeux de hasard, l'interdiction de principe de l'article 4, § 1er, de la loi sur les jeux de hasard est d'application », 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 « [c]ette 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 « [c]ette interdiction explicite vaut également dans le monde virtuel car (1) les licences supplémentaires ne sont que l'accessoire des licences principales, et suivent donc le régime applicable à ces dernières et (2) plus fondamentalement, en matière d'exploitation de jeux de hasard, tout ce qui n'est pas autorisé est interdit », qu'à « titre subsidiaire, si [le Conseil d'Etat] l'estimait nécessaire, la partie requérante suggère de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle mentionnée dans son mémoire ampliatif », que « [c]ontrairement à ce qu'affirme la partie adverse, cette question est pertinente même lorsque les licences concernées par le cumul appartiennent à des titulaires différents (en l'espèce la S.A. Gambling Management et la S.A. Circus) », que « la partie requérante ne critique pas le cumul de plusieurs licences dans le chef d'un

même exploitant (ce cumul est légal si l'exploitation de chacune des licences a lieu à des emplacements distincts), mais plutôt l'exploitation cumulée de plusieurs licences en un même emplacement (physique ou virtuel), quel(s) que soi(en)t le ou les titulaire(s) de ces licences », que « comme le souligne Monsieur le Premier auditeur dans son rapport, la SA Gambling Management et la S.A. Circus ont le même siège administratif ou social et les mêmes administrateurs, de sorte qu'il est à tout le moins question d'un cumul de licences dans le chef de sociétés étroitement liées », que « quoi qu'en dise la partie adverse, la référence à la "dénomination commerciale" dans la question préjudicielle suggérée est également pertinente et fait écho à l'expression identique utilisée dans l'annexe Ière de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif à la forme de la licence complémentaire » et que « cette expression renvoie notamment au "nom de domaine", c'est-à-dire la partie la plus reconnaissable de l'URL et celle que les internautes mémorisent ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient, au sujet de la seconde branche, que « les jeux exploités par la S.A. Gambling Management via l'URL www.circus.be sont de même nature que ceux qu'elle offre dans le monde réel », qu'il « en va de même pour les jeux exploités par la S.A. Circus Belgium via le même URL, qui sont également de même nature que ceux qu'elle offre dans le monde réel », que « [l]'acte attaqué n'a pas non plus pour objet ou portée d'autoriser la S.A. Gambling Management ou S.A. Circus Belgium à exploiter, par le biais de l'URL www.circus.be, des jeux d'une autre nature que ceux qu'elles offrent respectivement dans le monde réel », que « si l'URL www.circus.be est utilisée à la fois par la S.A. Gambling Management et par la S.A. Circus Belgium pour la mise en œuvre des licences supplémentaires dont elles sont titulaires, tel n'est pas le cas des systèmes informatiques auxquels donne accès l'URL www.circus.be », que « trois serveurs distincts sont utilisés pour chacune des licences », que « le site www.circus.be ne constitue qu'un instrument de la société de l'information, parmi d'autres, par le biais duquel la S.A. Gambling Management et la S.A. Circus Belgium exploitent respectivement les jeux de hasard de même nature que ceux qu'elles offrent 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 », que « la question préjudicielle suggérée par la requérante repose sur la prémisse qu'il résulterait de l'acte attaqué un cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard via un seul et même URL », que « [c]ette prémisse est erronée », que la « S.A. Gambling Management

n'exploite en effet, par le biais de l'URL www.circus.be que sa seule licence supplémentaire A+20635, qu'elle ne cumule avec aucune autre licence supplémentaire », que « [l]es licences et autorisations dont la S.A. Circus Belgium est titulaire sont pour leur part étrangères à l'objet du présent recours et sont d'ailleurs définitives », que « suivant [l'arrêt du Conseil d'Etat] n° 229.200 du 18 novembre 2014, l'utilisation de la dénomination commerciale est étrangère à la loi du 7 mai 1999 », que la « prémisse sur laquelle repose la question préjudicielle posée par la requérante est donc bien erronée », qu'il « n'y a donc pas lieu de la poser », qu'à « supposer que [le Conseil d'Etat] juge nécessaire de saisir la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel, alors la question préjudicielle devrait être reformulée sans qu'il soit fait référence à la notion "d'une seule et même dénomination commerciale" ni à la notion de cumul, régie par l'article 27 de la loi du 7 mai 1999, et dont le moyen n'invoque pas la violation », que « [c]e sur quoi la Cour pourrait être interrogée, c'est sur la conformité au principe d'égalité et de non-discrimination des conditions d'exploitation respective des licences de classe A, B et F et des licences A+, B+ et F1+, sachant que pour la partie adverse, il s'agirait de catégorie de licences qui ne sont pas comparables puisque les premières (A, B et F) portent sur l'exploitation de jeux de hasard et sur l'organisation de paris dans le monde réel alors que les secondes (A+, B+ et F1+) portent sur l'exploitation de jeux et hasard et l'organisation de paris par le biais des instruments de la société de l'information ».

La décision du Conseil d'Etat

Première branche

La requérante soutient en substance que, pour l'exploitation de jeux de hasard par Internet, une URL doit être assimilée à un établissement de jeux de hasard au sens de l'article 2, 3°, de la loi du 7 mai 1999. La requérante considère qu'en autorisant, par l'acte attaqué, l'exploitation de jeux de hasard par deux URL différentes, la partie adverse a permis à la S.A. Gambling Management d'exploiter deux « établissements de jeux de hasard virtuels » alors qu'elle ne dispose que d'une seule licence supplémentaire ou lui a conféré de la sorte deux licences supplémentaires alors que la loi n'autorise l'octroi que d'une seule licence supplémentaire. Enfin, la requérante reproche à la S.A. Gambling Management d'avoir cédé partiellement sa licence supplémentaire à un tiers alors que l'article 26 de la loi du 7 mai 1999 l'interdit.

Une URL ne peut être assimilée un établissement de jeux de hasard. Selon l'article 2, 3°, de la loi du 7 mai 1999, par un établissement de jeux de hasard, il faut entendre « les bâtiments ou les lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard ». 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 permet d'accéder aux ressources d'Internet pour l'exploitation des jeux de hasard et des paris. 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.

En autorisant la S.A. Gambling Management à utiliser deux URL pour exploiter des jeux de hasard, la partie adverse ne lui a donc pas permis d'exploiter deux établissements de jeux de hasard dès lors que, comme cela vient d'être exposé, ces URL ne peuvent pas être assimilées à des établissements de jeux de hasard. Pour la même raison, elle ne lui a pas davantage octroyé une seconde licence supplémentaire pour l'exploitation d'un second établissement de jeux de hasard.

Ni la loi du 7 mai 1999, ni ses arrêtés d'exécution ne formulent d'interdiction concernant l'usage de plusieurs URL pour l'exploitation de jeux de hasard en vertu d'une licence supplémentaire. Par ailleurs, la seule circonstance qu'une annexe à l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif à la forme de la licence supplémentaire impose à l'entreprise qui sollicite une telle licence de préciser la « Dénomination commerciale du site Web », est insuffisante pour induire une telle interdiction qui n'est édictée ni par la loi, ni par ses arrêtés d'exécution.

Quant à l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe I, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe A, invoqué par la requérante, il n'est pas pertinent dès lors qu'il concerne les établissements de jeux de hasard et non l'exploitation des jeux de hasard par les instruments de la société de l'information. Or, comme cela a été relevé, les URL ne peuvent être assimilées à des établissements de jeux de hasard.

Enfin, la requérante ne produit aucun élément démontrant que la S.A. Gambling Management aurait cédé partiellement sa licence supplémentaire à un tiers.

La première branche n'est pas fondée.

Seconde branche

La requérante soutient à juste titre, dans son mémoire ampliatif, que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation formelle de telle sorte qu'il méconnaît les exigences prescrites par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Cette critique est recevable dès lors que la requérante n'a pu prendre connaissance du contenu de la décision entreprise qu'après le dépôt de sa requête. Elle ne pouvait donc pas faire valoir cette critique de légalité dans son recours. Dans cette mesure la seconde branche est fondée.

Par ailleurs, la requérante soutient en substance que la loi du 7 mai 1999 interdit l'exploitation de jeux de hasard de classes différentes et de paris par plusieurs sociétés au moyen d'une même URL. Elle estime que cette interdiction est méconnue en l'espèce car deux sociétés exploitent des jeux de hasard relevant de classes différentes et des paris par le biais de l'URL www.circus.be.

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 ainsi que de jeux de hasard de classes I et II 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 de classes différentes 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 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 de classes différentes 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 de classes différentes 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 de classes différentes 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 de classes différentes 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 de classes différentes et de paris. Par contre, concernant les instruments de la société de l'information, cette possibilité est susceptible découler de l'utilisation d'une même URL.

Il résulte de ce qui précède que les 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. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il n'y a pas lieu de reformuler cette question en ce qu'elle fait état d'une situation de cumul. Comme

la requérante le précise dans ses écrits de procédure, elle ne vise pas un cumul de licences dans le chef d'une même société mais la mise en œuvre cumulée de plusieurs licences appartenant à des sociétés différentes pour l'exploitation de jeux de hasard de classes différentes et de paris. Par ailleurs, cette question, telle qu'elle est formulée dans le dernier mémoire de la requérante, ne fait pas référence à la notion de dénomination commerciale mais à celle de « nom de domaine ».

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, les pièces B.1.1 à B.2.4 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 de la S.A. Gambling Management, à ses procédures opérationnelles, aux accords commerciaux qu'elle a conclus et à sa situation fiscale. Elle estime que la communication de ces pièces à la requérante porterait atteinte au secret des affaires et que ces pièces ne sont pas nécessaires « à l'instruction du moyen unique soulevé par la requérante ».

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 B.1.1 à B.2.4 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