

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.290 du 20 décembre 2018

A. 217.517/XI-20.889

En cause : **la s.a. ROCOLUC**,
ayant élu domicile chez
Mes François TULKENS et Maxime VANDERSTRAETEN,
avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Commission des Jeux de Hasard,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

Parties intervenantes:

1. la s.p.r.l. SGS BETTING,
ayant élu domicile chez
Mes Bruno LOMBAERT et Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

2. la s.a. CHAUDFONTAINE LOISIRS,
ayant élu domicile chez
Mes Herman DE BAUW et Barteld SCHUTYSER, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par voie électronique le 11 novembre 2015, la société anonyme ROCOLUC demande l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 9 septembre 2015 d'octroyer à la SA Chaudfontaine Loisirs une licence A+8112 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I en ligne au moyen de l'URL www.starcasino.be » et de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 9 septembre 2015 autorisant la SPRL SGS Betting à changer l'URL "www.starbet.be" en "www.starcasino.be" de sa licence FA+116431 ».

Par une requête introduite par voie électronique le 26 novembre 2018, la partie requérante demande l'extension de l'objet du recours aux décisions de la Commission des Jeux de Hasard autorisant la S.P.R.L. Ramses à modifier l'URL associée à sa licence B+4092 de www.starcasino.be vers www.stardice.be, et autorisant la S.P.R.L. SGS Betting à modifier l'URL associée à sa licence FA+116431 de www.starcasino.be vers www.starbet.be, prises en sa séance du 19 septembre 2018.

II. Procédure

2. La partie adverse a déposé le dossier administratif.

Par une requête introduite le 3 février 2016, la S.P.R.L. SGS Betting a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 7 juin 2016 a accueilli cette requête en intervention.

Par une requête introduite le 7 janvier 2016, la S.A. Chaudfontaine Loisirs a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 8 mars 2016 a accueilli cette requête en intervention.

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

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, 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 27 septembre 2018, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 18 octobre 2018 à 10 heures.

Mme Colette DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

Me Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante,
Me Hanna BOUZEKRI, loco Me Philippe LEVERT, avocats, comparaissant pour la

partie adverse, Me Sophie ADRIAENSSEN, loco Me Bruno LOMBAERT, avocats, comparaisant pour la première partie intervenante et Mes Marie RUYS et Bart MARTEL, loco Mes Herman DE BAUW et Barteld SCHUTYSER, avocats, comparaisant pour la seconde partie intervenante, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur général adjoint Eric 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.

III. Faits

3. 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), renouvelée le 2 mars 2011 pour neuf années. 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.

La S.P.R.L. Ramses est titulaire d'une licence B4092 pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II. Le 4 septembre 2013, elle obtient une licence B+4092 qui autorise l'exploitation de jeux de hasard par le biais du site www.starcasino.be.

La S.A. Chaudfontaine Loisirs dispose d'une licence A8112 pour l'exploitation du casino de Chaudfontaine. Le 31 mars 2015, elle introduit auprès de la partie adverse une demande pour l'obtention d'une licence complémentaire A+. Le 9 septembre 2015, la partie adverse lui octroie une licence A+ pour l'exploitation du site www.starcasino.be. Il s'agit du premier acte attaqué.

La S.P.R.L. SGS Betting est titulaire d'une licence FA116431 pour l'organisation de paris et d'une licence FA+116431 pour l'exploitation du site www.starbet.be. Par un courrier du 22 juin 2015, elle demande la modification de l'URL de la licence FA+116431 vers l'URL www.starcasino.be. La partie adverse a décidé d'autoriser la modification de l'URL demandée. Il s'agit du second acte attaqué, notifié le 14 septembre 2015.

4. Il ressort du dernier mémoire de la première partie intervenante, de courriers transmis au Conseil d'État avant l'audience et de pièces jointes à ceux-ci, que par un courrier recommandé du 20 juin 2018, la S.P.R.L. Ramses a introduit une demande

auprès de la Commission des Jeux de Hasard tendant à modifier l'URL associée à sa licence B+4092 de www.starcasino.be vers www.stardice.be, que le 23 juin 2018, la S.P.R.L. SGS Betting a introduit une demande similaire auprès de la même Commission en vue de modifier l'URL associée à sa licence FA+116431 de www.starcasino.be vers www.starbet.be et qu'en sa séance du 19 septembre 2018, la partie adverse a fait droit à ces demandes.

IV. Recevabilité du recours

Thèse de la partie requérante

5. La requérante expose qu'en tant qu'exploitant d'un établissement de classe II physique et virtuel, elle entre en concurrence avec les autres titulaires de licence B(+), comme la S.P.R.L. Ramses, mais aussi avec les autres établissements de jeux de hasard, y compris les titulaires de licences A(+) et F1(+) comme la S.A. Chaudfontaine Loisirs et la S.P.R.L. SGS Betting, dès lors que, sous réserve des jeux de table, certains jeux sont offerts à la fois dans des établissements de classe I et des établissements de classe II, lesquels sont donc en concurrence. À son estime, les actes attaqués qui autorisent, sous une même URL www.starcasino.be, l'exploitation de jeux de hasard correspondant à plusieurs classes distinctes, permettent une visibilité accrue des jeux offerts en ligne par les titulaires concernés, qui, en outre, peuvent réaliser « des économies d'échelle et des gains très importants issus du jeu et des bénéfices publicitaires ». Elle considère être ainsi « désavantagée par la concurrence déloyale engendrée par un tel cumul de trois activités sur un même site internet, que la loi sur les jeux de hasard n'autorise pas ».

6. En réplique, notamment en prenant appui sur l'arrêt n° 113/2004 du 23 juin 2004 de la Cour constitutionnelle et sur le rapport annuel 2014 de la Commission des Jeux de Hasard, elle réaffirme qu'elle est en concurrence avec des exploitants d'établissements d'une autre classe, et certainement avec les entreprises exploitant des paris en ligne, dont le chiffre d'affaire a crû de manière exponentielle ces dernières années.

Thèse de la partie adverse

7. Selon la partie adverse, le recours est irrecevable à défaut d'intérêt, dès lors que la requérante, titulaire d'une licence de classe B qui l'autorise à exploiter un établissement de jeux de hasard de classe II, a des activités différentes de celles des deux sociétés intervenantes, avec lesquelles elle n'entre donc pas en concurrence, qu'en effet, 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, et qu'aucun des jeux de hasard autorisés dans des établissements de classe I ou II ne présente de point commun avec les paris. Elle rappelle que les parties requérante et intervenantes sont toutes titulaires de licences supplémentaires les autorisant à exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, que ces licences supplémentaires ne peuvent porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel, et elle n'aperçoit pas dans quelle mesure la requérante, qui ne démontre pas être en concurrence avec les intervenantes dans le monde réel, le serait pour les jeux exploités en ligne.

8. Même à admettre l'existence d'une concurrence entre les sociétés intervenantes et la requérante, la partie adverse observe que l'intérêt de celle-ci ne pourrait découler que du fait que l'annulation de l'acte attaqué aurait pour conséquence une diminution de l'offre de jeux en ligne en concurrence avec son activité, ce que la requérante ne démontre pas, puisqu'en effet, l'annulation n'aurait d'autre conséquence que d'impliquer la création de deux autres URL supplémentaires, en sus de www.starcasino.be, de sorte que la concurrence avec les activités de la requérante demeurerait malgré tout constante.

9. Enfin, l'argument selon lequel l'utilisation d'une URL unique par plusieurs sociétés au lieu d'URL distinctes permettrait la réalisation d'économies d'échelle semble à la partie adverse hypothétique et peu pertinent, dès lors qu'une URL unique peut reposer sur une infrastructure informatique coûteuse et complexe tandis qu'inversement, des URL multiples peuvent être liées à une infrastructure plus modeste. Elle ne comprend pas non plus en quoi l'utilisation d'une URL unique permettrait d'accroître les prétendues recettes publicitaires des sociétés concernées.

Thèse de la première partie intervenante

10. La S.P.R.L. SGS Betting conteste aussi l'intérêt de la requérante à agir. Elle expose que celle-ci n'est pas en concurrence avec elle, que, sous peine d'ôter tout effet utile à l'article 6 de la loi sur les jeux de hasard qui classe les différents types d'établissements de jeux de hasard et les soumet à des régimes juridiques distincts, le simple fait qu'elles proposent toutes deux des jeux de hasard ne suffit pas à justifier une quelconque concurrence, et que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle atteste d'ailleurs du fait que les différentes classes d'établissements de jeux de hasard ne se trouvent pas dans des situations comparables.

11. Par ailleurs, outre que pour qu'il y ait concurrence déloyale, il faut qu'il y ait concurrence, *quod non*, elle soutient que la requérante ne subit aucun préjudice lié

aux actes attaqués, qu'elle n'explique pas en quoi un site internet commun à trois sociétés proposant des jeux de hasard de classes différentes leur procurerait une plus grande visibilité, que le second acte attaqué ne lui procure aucun avantage en termes d'économies d'échelle mais permet uniquement d'utiliser le même nom de domaine que la S.P.R.L. Ramses, toutefois sur un sous-domaine différent, ce qui n'est pas moins onéreux que de disposer de son propre site, que le fait qu'un seul site internet propose différentes activités ne saurait être perçu comme un attrait pour le joueur, étant donné que ce raisonnement n'a pas de sens dans le monde virtuel où il est tout aussi aisé de changer de site que de changer d'onglet, et enfin, que la requérante ne démontre pas qu'elle percevrait des bénéfices liés à la publicité sur le site www.starcasino.be et qu'à supposer que ce site contienne un espace publicitaire, on ne comprend pas en quoi le fait d'avoir un site ou trois sites internet distincts influencerait sur ces possibles gains publicitaires.

Elle constate aussi que la requérante ne démontre pas une diminution des visites sur son site internet depuis l'adoption des actes attaqués, ni une perte de son chiffre d'affaires ou encore une diminution de parts de marché, et que l'annulation du second acte attaqué aurait pour seul effet qu'elle continuerait à proposer les mêmes jeux de hasard mais sur son ancien site internet, ce qui ne changerait rien à la situation actuelle.

12. Dans son dernier mémoire, la première partie intervenante déduit de la disparition de la situation de cumul d'utilisation de l'URL www.starcasino.be par trois sociétés différentes, chacune de leurs licences distinctes A+, B+ et FA+ étant désormais exploitée via une URL qui lui est propre, que le présent recours n'a plus d'objet.

Thèse de la seconde partie intervenante

13. Quant à l'intérêt de la requérante au recours, le mémoire en intervention de la S.A. Chaudfontaine Loisirs développe des arguments analogues à ceux exposés tant par la partie adverse que par la première partie intervenante.

14. En son dernier mémoire, elle souligne encore qu'en raison de « l'absence de substituabilité entre les différentes catégories de hasard [...] un site limité n'offrant la possibilité de jouer qu'à un seul type de jeux de hasard n'est pas en concurrence avec un site offrant la possibilité de jouer à d'autres types de jeux de catégories différentes » et que « [l]'exploitant du premier site ne pourrait donc pas être préjudicié par le caractère plus riche du second site ».

15. En cours de délibéré, par un courrier recommandé et électronique du 25 octobre 2018, confirmant ce qu'annonçait déjà le conseil de la S.P.R.L. SGS Betting dans un courrier du 19 octobre, les conseils de la seconde partie intervenante ont avisé le Conseil d'État qu'afin de rencontrer des observations critiques formulées à l'audience notamment par l'auditeur rapporteur, « [leur] cliente a supprimé de son site toute référence au site de la s.p.r.l. SGS Betting [...], à savoir starbet.be, et au site de la s.p.r.l. Ramses [...], à savoir stardice.be », que « les hyperliens vers ces sites ont été supprimés », qu'« en conséquence les joueurs ne peuvent plus naviguer entre les différents sites grâce à des hyperliens, mais doivent, à chaque fois, taper dans la barre d'adresse de leur navigateur internet, l'adresse URL du site qu'ils souhaitent visiter », que « sur aucun de ces sites, les joueurs ne sont invités d'une quelconque manière à visiter un site proposant des jeux de hasard liés à des licences de classes différentes », que, désormais, « les différents sites concernés sont donc visuellement et factuellement distincts les uns des autres », et qu'il ne peut plus « être question d'une séparation "factice" entre ces sites ou de cumul de licences de classes différentes sur une même adresse URL ».

En raison de ces faits nouveaux « pouvant avoir une influence sur l'issue du recours » et qu'elle souhaite exposer plus en détail, la société intervenante sollicite la réouverture des débats.

Décision du Conseil d'État

16. Dans le moyen unique, la requérante soutient en substance que l'acte attaqué permet l'exploitation de jeux de hasard de classe I et de classe II et l'organisation de paris au moyen d'une même URL. Elle estime que cette possibilité offerte par les décisions attaquées à des sociétés concurrentes, malgré l'interdiction de cumul voulue par le législateur, est illégale et que ces sociétés bénéficient de la sorte d'un avantage illicite.

La requérante exploite un site internet proposant une seule catégorie de jeux de hasard, étant des jeux de hasard de classe II virtuels. Elle se trouve ainsi en concurrence avec des sociétés exploitant ensemble un autre site internet, proposant, quant à lui, trois types de jeux de hasard virtuels, dont des jeux de hasard de classe II, également. La requérante peut être suivie lorsqu'elle considère en substance que cette seconde situation est de nature à être plus attractive pour le joueur en ligne, qui peut naviguer plus aisément, via une seule URL, entre différents types de jeux de catégories différentes.

L'appréciation de l'intérêt de la partie requérante s'apprécie donc au regard de la légalité des actes attaqués ayant permis l'exploitation de plusieurs catégories de jeux virtuels au départ d'un même nom de domaine et elle est donc liée à l'examen du bien-fondé du recours.

17. La circonstance qu'en cours de procédure, le cumul d'utilisation d'une URL unique tel que critiqué dans le recours ait disparu, depuis que la partie adverse a autorisé les S.P.R.L. Ramses et SGS Betting à modifier les URL respectivement associées à leurs licences B+ et FA+ et que tout hyperlien entre les différents sites ait été supprimé, n'est pas de nature à induire la disparition de l'objet du recours, ni celle de l'intérêt au recours. Les actes attaqués ont en effet autorisé le cumul critiqué depuis le 9 septembre 2015 et celui-ci a permis l'exploitation de jeux de classes et de catégories distinctes via une seule adresse, de sorte que les actes attaqués sont susceptibles d'avoir causé grief à la requérante, de manière illicite.

18. Il résulte de ce qui précède que les éléments exposés par la seconde partie intervenante dans son courrier du 25 octobre 2018 ne sont pas de nature à influencer sur la recevabilité du recours ni sur son fondement. Par ailleurs, les parties ont échangé tous les éléments permettant au Conseil d'État de statuer. Il n'y a pas lieu de rouvrir les débats à cet égard.

V. Extension de l'objet du recours

Thèse des parties

19. En cours de délibéré, par une requête introduite sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 26 novembre 2018, la partie requérante demande l'extension de l'objet du présent recours aux décisions de la Commission des Jeux de Hasard autorisant la S.P.R.L. Ramses à modifier l'URL associée à sa licence B+4092 de www.starcasino.be vers www.stardice.be, et autorisant la S.P.R.L. SGS Betting à modifier l'URL associée à sa licence FA+116431 de www.starcasino.be vers www.starbet.be, prises en sa séance du 19 septembre 2018.

20. Elle expose que les modifications d'URL autorisées par les décisions précitées permettent à la S.A. Chaudfontaine Loisirs, à la S.P.R.L. Ramses et à la S.P.R.L. SGS Betting d'exploiter des jeux de hasard via trois URL formellement distinctes, que cependant, ni les actes initialement attaqués, ni les modifications d'URL autorisées en septembre 2018, n'imposent aux titulaires de licences concernés d'assurer un décumul effectif conforme à la loi sur les jeux de hasard et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et qu'ils ne leur interdisent notamment pas

d'opérer des liens entre les différents sites internet, par exemple au moyen d'hyperliens, de sorte que les modifications d'URL autorisées permettent en réalité à une situation de cumul de se perpétuer dans les faits, ce qui lui cause grief de la même manière que le cumul via un seul URL dénoncé dans le recours originaire. Elle considère donc avoir un intérêt à agir contre ces modifications d'URL « qui constituent le prolongement des actes initialement attaqués et y sont intimement liées ».

21. Sur la recevabilité *ratione temporis*, la requérante affirme avoir pris connaissance des actes litigieux « à l'occasion du courrier de la S.P.R.L. SGS Betting du 27 septembre 2018 », de sorte que sa demande, introduite le 26 novembre 2018, est recevable. Quant au fond, elle précise que le moyen invoqué contre les modifications d'URL est identique à celui dirigé contre les actes visés par le recours originaire, qu'en effet, les actes litigieux n'interdisent pas d'opérer des liens entre les différents sites internet, notamment par le biais d'hyperliens et qu'en outre, les trois sites internet « www.starcasino.be », « www.stardice.be » et « www.starbet.be » peuvent être consultés par un joueur au moyen d'un même compte.

22. Comme déjà exposé ci-avant, les parties intervenantes contestent que les autorisations de modifications d'URL auxquelles la requérante demande que le recours soit étendu, causent grief à celle-ci de la même manière que le cumul via une URL unique dénoncé dans le recours originaire, puisqu'elles considèrent au contraire que l'illégalité initialement alléguée a disparu, depuis que la partie adverse a autorisé les S.P.R.L. Ramses et SGS Betting à modifier les URL respectivement associées à leurs licences B+ et FA+ et que tout hyperlien entre les différents sites a été supprimé.

À l'audience, la partie adverse a demandé qu'il soit sursis à statuer pour pouvoir faire valoir son point de vue. La première partie intervenante a, quant à elle, fait valoir que la demande d'extension de l'objet est tardive et, partant, irrecevable, parce que formulée après le dépôt des derniers mémoires.

Décision du Conseil d'État

23. Un recours peut être étendu en cours de procédure aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué, lorsque, notamment, ils le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement et lorsque la demande d'extension de l'objet du recours a été formée dans le délai prescrit pour solliciter l'annulation de l'acte visé par cette demande.

En l'espèce, la requérante a formé la demande d'extension de l'objet du recours postérieurement à l'audience du 18 octobre 2018, le 26 novembre 2018. Dès lors que la question de la recevabilité et du fondement de cette demande n'a pas véritablement été débattue à l'audience du 18 octobre 2018, la demande n'ayant alors été qu'envisagée verbalement par le conseil de la requérante, et qu'elle n'a pas été examinée par l'auditeur rapporteur, il convient de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur rapporteur de rédiger un rapport complémentaire au sujet de la recevabilité de la demande et du fondement du recours en tant qu'il serait étendu aux décisions précitées, et aux parties de s'exprimer sur ce point dans un dernier mémoire.

VI. Confidentialité

Thèse des parties

24. La partie adverse demande qu'en application de l'article 87, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, les pièces « confidentielles » qu'elle dépose ne soient pas communiquées à la requérante. La première partie intervenante en fait de même à propos de la pièce « confidentielle » jointe à son dernier mémoire et la seconde partie intervenante à propos des pièces 7 et 8 jointes à son dernier mémoire.

Décision du Conseil d'État

25. Les pièces précitées ne sont pas nécessaires à la solution du litige. Il n'y a pas lieu de lever la confidentialité de celles-ci, ce sans préjudice de l'appréciation qui pourrait être portée par le Conseil d'État sur la nécessité éventuelle de les porter à la connaissance des parties à un autre stade de la procédure,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les pièces confidentielles du dossier administratif, déposé par la partie adverse, et les pièces confidentielles jointes aux derniers mémoires des parties intervenantes ne sont pas communiquées à la partie requérante.

Article 2.

Les débats sont rouverts sur la question de la recevabilité et du bien-fondé de la demande d'extension de l'objet du recours introduite par la société anonyme ROCOLUC le 26 novembre 2018.

Article 3.

Le membre de l'auditorat, désigné par M. l'Auditeur général, est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 4.

À dater de la notification du rapport complémentaire, chacune des parties disposera, selon l'ordre mentionné par l'auditeur dans son rapport, d'un délai de trente jours pour déposer un dernier mémoire complémentaire, avec, le cas échéant, une demande de poursuite de la procédure.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

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

Mme Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M. Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX