

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.935 du 14 mars 2019

A. 218.092/XI-20.974

En cause : **la s.a. ROCOLUC**,
ayant élu domicile chez
Mes François TULKENS et
Maxime VANDERSTRAETEN, avocat,
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. STAR MATIC,
ayant élu domicile chez
Mes Bob MARTENS et
Carole MACZKOVICS, avocats,
avenue Louise 106
1050 Bruxelles,

2. la société EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION (E.G.B.A),
ayant élu domicile chez
Mes Joos ROETS, Stefan SOTTIAUX, Elke CLOOTS et
Pieter PAEPE, avocats,
Oostenstraat 38/201
2018 Anvers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par voie électronique le 15 janvier 2016, la société anonyme ROCOLUC demande l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 18 novembre 2015 d'octroyer à la SPRL Star Matic une licence B+20636 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe II en ligne au moyen de l'URL "www.unibet.be" ».

II. Procédure

XI - 20.974 - 1/20

2. Par une requête introduite le 2 mars 2016, la s.p.r.l. STAR MATIC demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 14 avril 2016 a accueilli la requête en intervention introduite par la s.p.r.l. STAR MATIC.

Par une requête introduite le 10 juillet 2018, la société EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 27 septembre 2018 a accueilli la requête en intervention introduite par la société EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION.

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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 janvier 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 31 janvier 2019.

Mme Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me Alain DELFOSSE, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante et Me Joos ROETS, également loco Me Pieter PAEPE, avocats, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

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 9 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 société de droit maltais Unibet est titulaire d'une licence FA116799 pour l'organisation de paris et, depuis le 4 juillet 2012, d'une licence FA+116799 pour l'organisation de paris en ligne via le site www.unibet.be.

La S.A. Blancas dispose d'une licence A8109 pour l'exploitation du casino de Blankenberge et, depuis le 17 octobre 2012, d'une licence supplémentaire A+8109 pour l'exploitation de jeux de hasard en ligne par le biais du site www.unibet.be.

La S.P.R.L. Star Matic est titulaire d'une licence B20636 pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II. Le 18 novembre 2015, elle obtient une licence supplémentaire B+ qui autorise l'exploitation de jeux de hasard par le biais du site www.unibet.be. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Requête en intervention de l'association internationale sans but lucratif European Gaming and Betting Association

4. Le 10 juillet 2018, l'association internationale sans but lucratif European Gaming and Betting Association a introduit une requête en intervention qui a été accueillie provisoirement par l'ordonnance présidentielle n° 212 du 27 septembre 2018.

En substance, la requérante en intervention expose qu'elle est une association internationale défendant les intérêts collectifs d'exploitants de jeux de hasard, paris et autres jeux similaires, qui proposent de tels jeux dans le contexte du marché unique européen, notamment via des instruments de la société de l'information, dont les intérêts de détenteurs de licences belges délivrées par la partie adverse.

Elle justifie son intérêt au recours par la circonstance que la réponse du Conseil d'État dans la présente affaire aura un impact direct, positif ou négatif, sur le modèle opérationnel de la bénéficiaire de l'acte attaqué sur le marché belge, et pourrait affecter négativement un exploitant de jeux de hasard qui appartient à une des

catégories dont elle défend les intérêts conformément à ses statuts. Elle fait valoir que l'interprétation de l'arrêt n° 129/2017 de la Cour constitutionnelle du 9 novembre 2017, qui sera retenue par le Conseil d'État, et les conséquences qu'il en tirera, sont déterminantes pour l'issue du présent litige. En substance, elle détaille les inconvénients considérables, par rapport aux opérateurs essentiellement étrangers qui, quant à eux, ne sont pas soumis à l'octroi d'une autorisation de la Commission des jeux de hasard belge, qu'une annulation de l'acte, à titre de précédent, pourrait créer pour d'autres affaires analogues, portant ainsi une atteinte directe à son objet social.

Décision du Conseil d'État

5. Selon ses statuts, l'association sans but lucratif qui demande à intervenir, a pour objet social « de promouvoir les intérêts collectifs de ses membres », par « des activités qui soutiennent le fonctionnement du marché uni Européen, sans frontières internes, où la compétition est libre », par « l'établissement de normes éthiques et d'un code de conduite auxquels les membres devront s'adhérer » et par « l'offre d'un forum pour la communication, l'échange d'opinions et d'informations relatives à la réglementation nationale et Européenne de l'industrie privée Européenne des jeux et paris ».

Elle n'est pas la bénéficiaire de l'acte individuel attaqué. Si l'on peut admettre que ses statuts lui permettent, le cas échéant, d'intervenir à l'occasion d'un recours dirigé contre un acte réglementaire susceptible de porter atteinte aux intérêts collectifs de ses membres qu'elle entend défendre, le Conseil d'État n'aperçoit pas, dans son chef, un intérêt suffisamment personnel et direct à intervenir en la présente affaire, qui porte sur un acte à portée individuelle et dont la légalité est, par ailleurs, défendue par son bénéficiaire direct.

La requête en intervention introduite par l'association internationale sans but lucratif European Gaming and Betting Association est rejetée.

V. Recevabilité du recours

Thèse de la partie requérante

6. 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 SPRL Star Matic, mais aussi avec les autres établissements de jeux de hasard, y compris les titulaires de licences A(+) et F1(+) comme la S.A. Blancas

et la société Unibet, 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, l'acte attaqué qui autorise, sous une même URL www.unibet.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, cumul que la loi sur les jeux de hasard n'autorise pas ». Elle souligne que ce cumul « rend plus probable le fait qu'un joueur qui consulte le site pour un type de jeux tente sa chance également à l'autre ».

7. En réplique, prenant notamment appui sur des articles de presse, l'arrêt n° 113/2004 du 23 juin 2004 de la Cour constitutionnelle et 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'affaires a crû de manière exponentielle, ces dernières années.

Thèse de la partie adverse

8. Selon la partie adverse, le recours est irrecevable à défaut d'intérêt, en tout cas en ce 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 de la S.A. Blancas, titulaire d'une licence de classe A, et de la société Unibet, titulaire d'une licence pour organiser des paris, avec lesquelles elle n'entre donc pas en concurrence. Elle explique que les jeux de hasard autorisés dans un établissement de classe II ne sont pas les mêmes que ceux permis dans un établissement de classe I, et qu'ils ne présentent aucun point commun avec les paris, qui ont cette spécificité d'être des jeux de hasard suscitant un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain survenant sans l'intervention du joueur.

Elle rappelle que la requérante, la S.A. Blancas et la société Unibet sont chacune titulaires de licences supplémentaires distinctes les autorisant à exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, que ces licences ne peuvent porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que dans le même réel et que la requérante n'étant pas en concurrence avec les sociétés précitées dans le monde réel, elles ne l'est donc pas non plus pour les jeux exploités en ligne.

Elle ajoute que la prétendue concurrence ne résulte pas de l'acte attaqué mais des licences FA+ et A+ délivrées en 2012 qui, à défaut de contestation en temps utile, sont à présent définitives.

9. Même à admettre l'existence d'une concurrence entre la société Star Matic et la requérante, la partie adverse observe que celle-ci ne soutient pas que la délivrance d'une licence B+ à la partie intervenante est, en soi, contraire à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, mais qu'elle déduit son intérêt du fait que les jeux de hasard exploités par la société intervenante sont proposés via la même adresse URL que celle utilisée par les sociétés Blancas et Unibet. Elle considère dès lors que l'intérêt de la requérante 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 démontre pas, puisqu'en effet, l'annulation n'aurait d'autre conséquence que d'impliquer la création d'une autre URL par la S.P.R.L. Star Matic, en sus de www.unibet.be, de sorte que la concurrence avec les activités de la requérante demeurerait malgré tout constante.

10. Elle conteste que l'exploitation de jeux et de paris en ligne via une même URL puisse conférer aux sociétés concernées une visibilité accrue ou leur permettre de faire des économies d'échelle, ce dernier argument lui paraissant 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 de prétendues recettes publicitaires des sociétés concernées.

Par ailleurs, si la requérante déplore une concurrence déloyale, elle rappelle que le Conseil d'État « n'est pas juge des pratiques commerciales déloyales ».

Thèse de la partie intervenante

11. La S.P.R.L. Star Matic conteste aussi l'intérêt de la requérante à agir. Observant que la requérante ne critique pas tant l'octroi d'une licence supplémentaire B+ à la société intervenante que le fait que le site web par elle utilisé comporte également un casino et une agence de paris en ligne, et qu'elle ne conteste pas non plus que la S.P.R.L. Star Matic puisse exploiter comme elle, « une salle de jeux réelle et des jeux de manière virtuelle », elle fait valoir que la circonstance qu'un joueur puisse être distrait de son intention initiale et se tourne vers le casino en ligne ou l'agence de paris en ligne, est un risque susceptible de l'affecter tout autant que la requérante et

est en réalité inhérent au secteur d'activité en cause, que la simple « probabilité » que le joueur soit distrait de son intention initiale « ne répond pas aux conditions de l'intérêt requis pour la recevabilité du recours en annulation », que la requérante démontre pas que sa situation serait améliorée du fait de l'annulation de l'acte attaqué et qu'en outre, n'ayant pas elle-même sollicité de pouvoir exploiter un site web offrant les trois activités de salle de jeux, casino et agence de paris en ligne, son intérêt au recours est indirect, car « visant les autres activités du site concerné qui ne font pas l'objet de la décision attaquée », non personnel, car « l'annulation n'octroie pas des droits au requérant », et hypothétique.

12. Dans son dernier mémoire, la partie intervenante observe qu'en son rapport, tout en constatant que la question de l'intérêt au recours est liée à l'examen du fondement du recours, l'auditeur rapporteur qui conclut à l'annulation de l'acte, omet cependant de vérifier « si l'acte attaqué favorise [...] des sociétés concurrentes » et « si la requérante dispose de l'intérêt requis ». Or, estime-t-elle, la thèse de la requérante qui n'est pas la gardienne de l'intérêt général mais une entreprise commerciale qui cherche à défendre ses intérêts au détriment de ses concurrents, repose sur le postulat inexact que tous les jeux de hasard seraient interchangeables alors qu'en réalité c'est « exactement l'inverse » et que, si risques de dispersion il y a, il pèse davantage sur les titulaires de licences supplémentaires qui opèrent sur un même site web.

Par ailleurs, comme la partie adverse, elle doute de la pertinence de l'argument tenant à la visibilité accrue des jeux de classes distinctes offerts via un même site internet par les titulaires concernés, aux économies d'échelle et aux gains très importants issus du jeu et des bénéfices publicitaires allégués, faisant notamment valoir que les jeux offerts sur un même site web peuvent « se cannibaliser », dès lors que le budget d'un joueur n'est pas extensible.

Décision du Conseil d'État

13. 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 la décision attaquée 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.

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 des sociétés concurrentes.

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 adresse 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 de l'acte attaqué qui revient à permettre l'exploitation de plusieurs catégories de jeux virtuels, dont des jeux de hasard, au départ d'un même nom de domaine et elle est donc liée à l'examen du bien-fondé du recours.

VI. Le moyen unique

Thèse de la partie requérante

14. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 4, 6, 25, 28, 29, 34, 43/3, 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements 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'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, 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. Elle reproche à l'acte attaqué de permettre à la S.P.R.L. Star Matic d'user de l'URL www.unibet.be en vue de l'exploitation d'un établissement de classe II virtuel, et,

partant, d'autoriser que ladite adresse URL soit utilisée à la fois pour l'exploitation d'un établissement de classe I virtuel, d'un établissement de classe II virtuel et d'un établissement de classe IV virtuel, en violation des dispositions visées au moyen qui excluent un tel cumul.

15. Elle soutient que selon l'article 43/8, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999 précitée, 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 jeux de hasard de classe II « sont des établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi » et les établissements de jeux de hasard de classe IV sont, quant à eux, « 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 à l'article 43/4, § 5, de la loi, « il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV », que les jeux autorisés dans les établissements de classe I, II et IV sont précisément définis respectivement par les arrêtés royaux des 19 juillet 2001, 26 avril 2004 et 22 décembre 2010 précités, et que l'arrêté royal du 22 décembre 2010 précité concernant la licence de classe F2 confirme qu'« [i]l est interdit de cumuler en un même lieu ou dans un même établissement la licence de classe A d'une part, et la licence de classe F2 pour un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, d'autre part, dans le chef de la même personne physique ou morale, que ce soit directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne physique ou morale » et qu'il en va de même pour la licence de classe B et C, d'une part, et la licence de classe F2, d'autre part, dans le chef de la même personne physique ou morale, que ce soit directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne physique ou morale.

Elle ajoute que l'interdiction de cumul entre une licence de classe A et une licence de classe F2 vaut logiquement aussi « s'agissant du cumul entre une licence de classe A 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 (lequel établissement est exclusivement destiné à l'engagement de paris) ».

16. La requérante fait valoir qu'il résulte des dispositions précitées que, dans le monde réel, il n'est pas permis d'exploiter en un même endroit des établissements de classes distinctes, cette stricte séparation entre les activités relevant de différentes classes étant d'ailleurs respectée en pratique.

Elle expose qu'en l'espèce, l'acte attaqué autorise la société Star Matic à exploiter un établissement de classe II en ligne via l'URL www.unibet.be, alors qu'avant

l'adoption de l'acte attaqué, la S.A. Blancas, titulaire d'une licence A+, et la société Unibet, titulaire d'une licence F1+, utilisaient déjà la même adresse URL, et qu'ainsi, en contradiction avec le principe d'exclusivité voulu par le législateur, trois établissements de classes distinctes et les jeux et paris y afférents sont exploités au même endroit.

17. 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, la requérante répond qu'une telle argumentation, à la supposer fondée, emporterait une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'il n'existe aucune justification raisonnable à l'imposition d'une interdiction de cumul dans le monde réel et non sur internet et que le but poursuivi par le principe d'exclusivité est le même dans les deux cas, de sorte que le législateur étant présumé agir de manière rationnelle, il y a lieu d'interpréter la loi comme interdisant le cumul dans les deux contextes physique et virtuel.

Thèse de la partie adverse

18. Quant à la recevabilité du moyen unique, la partie adverse fait valoir que l'exploitation de jeux de hasard par la S.A. Blancas et la société Unibet, via l'URL www.unibet.be est autorisée depuis l'octroi, en juillet 2012, des licences A+ et FA+ supplémentaires de sorte que celles-ci sont à présent définitives, et que des contestations de légalité formulées de manière incidente contre des actes individuels, devenus définitifs, sont irrecevables.

19. Après un rappel des différents types de licences qu'elle peut délivrer, de la possibilité de principe pour une même personne physique ou morale d'être titulaire de licences de plusieurs types et de l'existence des trois licences dites « supplémentaires » qui ont trait à l'exploitation de jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information, la partie adverse répond qu'en l'occurrence, la S.P.R.L. Star Matic est titulaire d'une licence B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II et est, à ce titre, éligible pour l'obtention d'une licence supplémentaire B+, qu'une demande a été introduite à cette fin auprès de la Commission selon les formes et conditions qualitatives prévues par l'arrêté royal du 21 juin 2011 qui détermine la procédure en la matière, et que l'acte attaqué qui l'accueille, après vérification, notamment, que les activités proposées via l'URL en cause sont de même nature que celles offertes dans le monde réel, est donc conforme aux dispositions légales applicables. Elle explique, à cet égard, que des serveurs distincts sont utilisés pour les différentes licences A+, B+ et FA+.

Pour le surplus, elle considère que la requérante confond les notions d'établissement de jeux de hasard et d'instruments de la société de l'information, que s'il est exact que la loi du 7 mai 1999 précitée et ses arrêtés d'exécution restreignent la possibilité d'exploiter dans un même établissement des jeux relevant de différents types d'établissements, sans pour autant qu'un principe d'exclusivité absolu soit formulé, aucune des dispositions visées au moyen ne fait interdiction aux titulaires d'une licence de classe A+, d'une licence de classe B+ et d'une licence de classe FA+ d'exploiter des jeux de hasard et l'organisation de paris par le biais d'un seul et même instrument de la société de l'information, en l'occurrence par le biais du site www.unibet.be.

20. Enfin, elle fait valoir que 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, et que, dès lors que la requérante ne demande pas la saisine de la Cour constitutionnelle, il n'y a pas lieu de suppléer au moyen de la requérante. En tout état de cause, elle précise que la prétendue discrimination repose sur la prémisse inexacte que l'acte attaqué permettrait un cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard via une seule et même URL, alors que la société Star Matic n'exploite, par le biais de l'URL www.unibet.be, que sa seule licence supplémentaire B+20636 et les jeux de hasard autorisés par cette licence, et que les licences et autorisations dont les sociétés Blancas et Unibet sont titulaires, sont pour leur part étrangères à l'objet du présent recours et sont d'ailleurs définitives, de sorte que le cumul dénoncé par la requérante est inexistant.

Réplique de la partie requérante

21. La requérante réplique que la loi sur les jeux de hasard a toujours été interprétée comme interdisant le cumul de licences de types différents en un seul et même lieu, que diverses « notes informatiques » de la Commission, qu'elle détaille, confortent ce constat, de sorte que le point de vue actuellement défendu par la partie adverse entre « en contradiction avec sa position constante exprimée *in tempore non suspecto* », qu'en permettant à une même entreprise de cumuler deux licences distinctes en un même lieu, la Commission dénaturerait la classification légale des établissements de jeux de hasard, ne permettant plus au joueur d'identifier la nature exacte d'un établissement de jeux de hasard et le régime juridique qui s'y attache, que la partie adverse reste muette quant à l'interprétation qu'elle réserve au terme « exclusivement » figurant à l'article 43/4, § 1^{er}, de la loi précitée et explicité par l'article 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 susvisé concernant la licence de classe F2, que les licences F1+ et F2 sont complémentaires et interdépendantes puisqu'il n'existe pas de licence F2+ et qu'il n'est donc pas permis d'engager des

paris en ligne, et qu'« il faut convenir que le principe d'exclusivité précité, applicable aux établissements physiques, doit également valoir sur internet ». Elle appuie sa réplique en se référant notamment au jugement du 27 janvier 2016 du Président du Tribunal de commerce néerlandophone de Bruxelles qui confirme que les mêmes principes valent pour les licences principales et les licences supplémentaires.

Thèse de la partie intervenante

22. La partie intervenante fait valoir que, contrairement à la thèse de la requérante, les licences supplémentaires relatives à des produits en ligne sont soumises à un régime spécifique et distinct de celui des licences octroyées pour des établissements de jeux de hasard, que c'est à tort que la requérante qualifie les jeux exploités par le biais d'instruments de la société de l'information d'« établissements » virtuels, alors qu'un tel concept est étranger à la législation pertinente, et que le vocable « supplémentaire » marque une différence plutôt qu'une similitude, comme en témoignent la disposition spécifique de l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 précitée qui prévoit des conditions spécifiques et additionnelles à remplir par un exploitant, titulaire d'une licence principale et désireux de développer son activité sur internet, les différents arrêtés royaux d'exécution spécifiques à l'exploitation des jeux de hasard en ligne, et les travaux parlementaires aux termes desquels « l'utilisation des instruments de la société de l'information n'est pas considérée comme un établissement de jeux de hasard séparé mais bien comme un support pour exploiter des jeux de hasard (virtuels) autorisés dans les établissements de jeux de hasard I, II ou IV ».

23. Elle souligne que ce qui n'est pas interdit est permis, qu'en l'occurrence, ni la loi ni le Roi n'interdisent à l'exploitant d'un établissement de classe II d'exercer son activité en ligne, pour laquelle il a obtenu une licence, sur une plateforme offrant également d'autres services de jeux de hasard couverts par d'autres licences, que, de même, la Cour de cassation s'est opposée à une interprétation extensive des dispositions de la loi du 7 mai 1999, telle celle voulue par la requérante, et qu'en effet, la loi ne prohibe pas la conclusion de contrats entre plusieurs personnes concernant l'exploitation de jeux de hasard, ni l'exploitation de sites web multi-produits mais seulement la détention de plusieurs licences spécifiques dans le chef d'une même personne. Elle ajoute que l'intérêt de sites web multi-produits « afin de canaliser les joueurs vers une offre régulée et contrôlée » est reconnu internationalement.

24. À propos du grief dirigé contre le cumul de diverses licences sous un seul et même nom de domaine, assimilé par la requérante à « un seul et même lieu physique ou un établissement », la société intervenante explique qu'une URL n'est pas un lieu

mais une dénomination commerciale, que selon la jurisprudence initiée par la requérante elle-même, « l'exploitation ne concerne pas l'utilisation d'un nom commercial », que c'est sur cette base que la requérante peut offrir des jeux de hasard par le biais de l'URL www.casinobelgium.be, « référence à peine voilée à des jeux offerts dans un casino », pour lequel la requérante ne dispose pourtant pas de licence, que c'est à tort que la requérante s'offusque à présent d'un prétendu manque de clarté quant à la dénomination commerciale utilisée par la partie intervenante pour offrir ses jeux de hasards en ligne, et que le risque de confusion est d'autant moins établi que les sites web doivent indiquer leurs licences et sont sous la surveillance stricte de la Commission des jeux de hasard. Elle conclut que pour les mêmes raisons que la requérante peut utiliser l'URL www.casinobelgium.be, la partie intervenante doit se voir confirmer le droit d'utiliser l'URL www.unibet.be pour son offre en ligne.

25. L'intervenante fait encore valoir que les jeux offerts en ligne ne sont pas comparables aux jeux de hasard offerts dans des établissements « physiques », que nombre de règles édictées pour le monde réel ne sont tout simplement pas, ou pas telles quelles, transposables à l'internet, et que plutôt qu'un copier-coller du régime applicable aux licences des établissements de jeux de hasard, le législateur a décidé d'imposer des conditions supplémentaires, spécifiques à l'offre de jeux en ligne, tout en réservant les jeux en ligne à ceux exploitant déjà les mêmes jeux de hasard dans le monde réel, « ce qui évite la création d'une offre supplémentaire de jeux en ligne » et permet une meilleure offre de jeux « limitée et contrôlée ». Elle ajoute qu'appliquer aux jeux de hasard virtuels le régime applicable aux établissements de jeux de hasard physiques n'a pas de sens, dès lors que, contrairement au monde réel, un joueur peut très facilement changer de sites en ligne et que « tout produit se trouve à "portée de clic" », et que les distinctions dans le monde réel entre un casino, lieu de rencontres sociales, et une salle de jeux automatiques où le client joue seul, « ne sont plus palpables » lorsqu'il s'agit des instruments de la société de l'information.

26. Quant à la discrimination alléguée dans l'hypothèse où le principe d'exclusivité ne s'appliquerait qu'aux établissements physiques, la partie intervenante fait valoir qu'à supposer que la loi pose une interdiction générale de cumul de licences de classes différentes pour un seul et même lieu, il n'est pas « nécessaire d'évaluer la constitutionnalité du régime spécifique s'appliquant aux licences supplémentaires, puisque ce régime entend régir, en sus des règles applicables aux établissements physiques, des situations particulières ». Elle soutient en substance que les mondes réel et virtuel des jeux de hasard ne sont manifestement pas comparables, pour les raisons qu'elle détaille en son mémoire, comme, par exemple, le fait que « le titulaire d'une licence de classe A doit séparer entièrement et rigoureusement la salle de jeux

des espaces ayant une autre affectation à l'intérieur du casino ou de la salle de jeux automatiques ainsi que des espaces extérieurs au casino ou à la salle de jeux automatiques afin qu'il ne puisse pas être possible d'avoir, de l'extérieur, vue sur les jeux de hasard » alors que « sur internet tout est visible au joueur depuis son siège », de sorte que « de telles exigences ne sont pas non plus posées pour les licences supplémentaires ».

27. Dans le dernier mémoire, la partie intervenante observe que l'arrêt n° 129/2017 du 9 novembre 2017 de la Cour constitutionnelle, sur lequel repose le rapport de l'auditorat, « a, par une sorte de fiction, "calqué" le monde virtuel sur le monde réel » et, illustrant son propos par des exemples, elle considère cependant que cette assimilation forcée est artificielle et comporte des limites, et que c'est d'ailleurs à bon droit que le Conseil d'État a déjà jugé que les interdictions régissant l'exploitation des jeux de hasard dans le monde réel ne sont pas applicables dans le monde virtuel. Elle fait valoir que l'arrêt précité de la Cour ne s'impose pas en l'espèce, car il ne s'agit pas de « la même affaire » au sens de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, et s'attache ensuite à établir que cet arrêt « ne convainc guère », considérant notamment qu'en l'espèce, il n'y a pas de « différence de traitement injustifiée » et que la Cour a à tort comparé des situations de personnes appartenant à des catégories distinctes.

28. Par ailleurs, en cas d'accueil du recours en annulation partielle introduit par la requérante à la suite de l'arrêt précité n° 129/2017, elle indique que « des règles propres devraient régir les jeux de hasard dans le monde virtuel, comme le prévoit d'ailleurs déjà l'article 43/8, § 2, de la loi du 7 mai 1999 ».

Décision du Conseil d'État

29. En son moyen unique, la requérante indique les dispositions qu'elle estime violées par l'acte attaqué de même que la façon dont elles le sont. Notamment, elle reproche à l'acte attaqué de permettre à la partie intervenante d'utiliser dans le monde virtuel, en vue de l'exploitation de jeux de hasard de classe II, un nom de domaine également utilisé par des titulaires des licences supplémentaires FA+ et A+, alors qu'un tel cumul n'est pas autorisé par la loi sur les jeux de hasard et, sans pour autant contester de manière incidente la légalité desdites licences supplémentaires FA+ et A+, elle lui fait grief de permettre une concurrence déloyale entre les sociétés, à son désavantage. À supposer qu'une telle situation de cumul, à laquelle participe l'acte attaqué, ne soit pas légalement interdite, elle considère que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés. Le moyen est recevable.

30. À la demande de la partie requérante, après avoir décidé que la thèse défendue par la requérante dans un moyen unique similaire au moyen unique invoqué dans le cadre de la présente affaire ne pouvait être retenue, que les interdictions régissant l'exploitation des jeux de hasard et de paris dans le monde réel, en des établissements de jeux de hasard physiques, ne sont pas applicables à leur exploitation dans le monde virtuel, par les instruments de la société de l'information comportant l'usage d'une même URL, et qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de formuler une interdiction qu'aucune des normes invoquées à l'appui du moyen n'édicte, l'arrêt n° 235.744 du 13 septembre 2016, rendu entre les mêmes parties requérante et adverse, a posé 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 ? ».

Par un arrêt n° 129/2017 du 9 novembre 2017, la Cour constitutionnelle a répondu qu'« [e]n ce qu'elle n'interdit pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées, la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs viole les articles 10 et 11 de la Constitution ».

En outre, faisant suite à cet arrêt n° 129/2017, la requérante a introduit un recours en annulation partielle de la même loi sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, et par l'arrêt n° 108/2018 du 19 juillet 2018, la Cour a, pour des motifs identiques à ceux contenus dans l'arrêt n° 129/2017 précité, « annul[é] la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs en ce qu'elle n'interdit pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées ».

Conformément à l'article 9 de la loi spéciale précitée sur la Cour constitutionnelle, cet arrêt d'annulation a « l'autorité absolue de la chose jugée » depuis sa publication au *Moniteur belge* du 12 septembre 2018 et s'impose *erga omnes*. Les critiques formulées par la partie intervenante à l'encontre de la solution retenue par la Cour ne peuvent donc être accueillies.

31. La présente cause pose une question analogue à celle que soulevait l'affaire susvisée et, dès lors, « la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique », au sens de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

32. Répondant à la question préjudicielle ci-avant rappelée, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que la loi précitée du 7 mai 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en n'interdisant pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris au moyen d'une seule et même URL.

Le constat de la lacune jugée inconstitutionnelle est exprimé en des termes suffisamment précis et complets. Cette lacune résulte de ce qu'aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 ne formule, pour les instruments de la société de l'information, une interdiction comparable à celle prévue par les articles 34 et 43/4 pour les établissements de jeux de hasard. S'il n'appartient pas au Conseil d'État, en l'absence de constat d'inconstitutionnalité, de formuler une interdiction qu'aucune des normes invoquées à l'appui du moyen n'édicte, il lui revient par contre dans la présente affaire de mettre fin aux conséquences de l'inconstitutionnalité constatée en annulant l'acte attaqué qui participe au cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris via la seule URL www.unibet.be, alors que le respect des articles 10 et 11 de la Constitution requiert l'interdiction d'un tel cumul.

En tant qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen unique est fondé. Et dès lors qu'il a été décidé ci-avant que l'intérêt de la partie requérante doit s'apprécier au regard de la légalité de l'acte attaqué et est liée à l'examen du bien-fondé du recours, il y a lieu de conclure que la requérante a intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué.

VII. Maintien des effets de l'acte annulé

Thèse des parties adverse et intervenante

33. Dans son dernier mémoire, auquel la partie intervenante s'associe, la partie adverse sollicite le maintien des effets de l'acte annulé pendant six mois, temps nécessaire pour pallier la lacune législative, d'une part, parce qu'il ne convient pas de « pénaliser financièrement l'exploitant de jeux de hasard concerné à raison de la lacune dénoncée par la Cour constitutionnelle », alors même que le Conseil d'État

avait conclu à l'absence de fondement du moyen, objet du renvoi préjudiciel, et que l'exploitant n'a pas pu anticiper la réponse de la Cour qui, en outre, a décidé de reformuler la question lui soumise. D'autre part, elle relève qu'il faut avoir égard aux conséquences pécuniaires pour le titulaire de la licence, en cas de rétroactivité de l'arrêt d'annulation, sans aucune mesure de comparaison avec le bénéfice immédiat et direct que la requérante pourrait en retirer, alors spécialement qu'indépendamment de la partie adverse, les intérêts de ces parties « relève de la pure concurrence commerciale, laquelle du reste n'a jamais été réellement établie ».

Elle fait valoir qu'eu égard aux investissements et aux gains en jeu, le titulaire de la licence annulée ne manquera pas de se retourner contre la partie adverse, soit en réalité contre l'État belge, puisque la Commission des jeux de hasard est dépourvue de personnalité juridique, de sorte que ce sont les finances publiques qui risquent d'être mises à mal.

Décision du Conseil d'État

34. L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet au Conseil d'État, à la demande de la partie adverse ou d'une partie intervenante, d'indiquer ceux des effets des actes individuels annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine, étant entendu que cette restriction à l'effet rétroactif de l'annulation ne peut être ordonnée « que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire », « cette décision [pouvant] tenir compte des intérêts des tiers ».

Une telle formulation démontre l'intention du législateur de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5).

35. Quant aux arguments avancés par la partie adverse pour justifier la demande de maintien des effets de l'acte individuel annulé, en tant qu'ils la concernent seule, la possibilité qu'elle puisse être tenue pour responsable des conséquences négatives de l'annulation d'un acte illégal qu'elle a pris elle-même, ne saurait être considérée comme constituant une « raison exceptionnelle » au sens de l'article 14^{ter} précité des

lois coordonnées sur le Conseil d'État, d'autant qu'elle indique qu'elle ne serait pas elle-même susceptible d'en répondre mais qu'il s'agirait d'un risque, non autrement précisé, pour les finances publiques d'être mises à mal.

36. Par ailleurs, la circonstance que la société intervenante « n'a pas pu anticiper l'arrêt de la Cour constitutionnelle », trop imprécise, ne justifie pas le maintien provisoire des effets futurs de l'acte annulé pour une durée de six mois, tel que sollicité. Quant aux effets passés de la décision annulée à considérer comme définitifs, l'argument des parties adverse et intervenante tenant à des « conséquences pécuniaires » subies par le titulaire de la licence annulée, « sans aucune mesure de comparaison avec le bénéfice immédiat et direct » que tire la requérante de l'annulation avec effet rétroactif, est par trop vague et hypothétique pour pouvoir constituer des « raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité ».

37. On notera également que dans l'arrêt n° 129 /2017 du 9 novembre 2017, reproduit dans l'arrêt d'annulation 108/2018 du 19 juillet 2018, la Cour constitutionnelle a considéré que :

« B.10.2. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Avant de décider de maintenir les effets des dispositions en cause, la Cour doit constater que l'avantage découlant du constat d'inconstitutionnalité non modulé est disproportionné par rapport à la perturbation que celui-ci impliquerait pour l'ordre juridique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ».

La demande de maintien des effets de l'acte attaqué est rejetée.

VIII. Confidentialité

Thèse de la partie adverse

38. La partie adverse demande qu'en application de l'article 87, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, les deux pièces « confidentielles » qu'elle dépose ne soient pas communiquées à la requérante.

Décision du Conseil d'État

39. 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.

IX. Sursis à statuer

40. En son dernier mémoire, la partie intervenante demande, à titre subsidiaire, qu'il soit sursis à statuer « jusqu'à ce que (i) la Cour constitutionnelle réponde à la question préjudicielle que le Conseil d'État lui a posée par son arrêt n° 241.059 du 21 mars 2018 rendu dans la cause A. 217.055/XI-20.822, que (ii) le Conseil d'État rende ensuite un arrêt définitif dans cette cause et que (iii) la Cour constitutionnelle rende son arrêt dans la cause 6881 ».

Décision du Conseil d'État

41. Il n'y a pas lieu d'accueillir cette demande car, d'une part, l'arrêt n° 109/2018 du 19 juillet 2018, rendu par la Cour constitutionnelle, a répondu à la question préjudicielle posée par l'arrêt n° 241.059 du 21 mars 2018 et que cette affaire a trait à « un même titulaire » de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes exploitant des jeux de hasard et des paris via un seul et même nom de domaine, hypothèse étrangère à la présente espèce, et, d'autre part, la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt dans la cause 6881 (arrêt n° 108/2018 du 19 juillet 2018).

X. Indemnité de procédure

42. La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base. Dès lors qu'elle a obtenu gain de cause, il y a lieu de lui accorder l'indemnité de procédure demandée,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT 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.

La requête en intervention introduite par l'association internationale sans but lucratif European Gaming and Betting Association est rejetée.

Article 3.

La décision de la Commission des jeux de hasard du 18 novembre 2015 d'octroyer à la S.P.R.L. Star Matic une licence B+20636 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I en ligne au moyen de l'URL www.unibet.be est annulée.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et de la partie intervenante et de l'association internationale sans but lucratif European Gaming and Betting Association, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le quatorze mars deux mille dix-neuf 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