

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 245.272 du 1^{er} août 2019

A. 217.055/XI-20.822

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

contre :

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

Parties intervenantes :

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

**2. l'a.i.s.b.l. EUROPEAN GAMING AND
BETTING ASSOCIATION (EGBA),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Joos ROETS, Stéfan SOTTIAUX et
Elke CLOOTS, avocats,
Oostenstraat 38 bte 201
2018 Anvers.

I. Objet de la requête

1. Par une requête recommandée à la poste le 24 septembre 2015, la société anonyme ROCOLUC demande l'annulation de "la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la S.A. Casinos Austria International Belgium une licence A+20000 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I en ligne au moyen de l'URL www.betway.be" et de "la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er}

XI - 20.822 - 1/9

juillet 2015 d'octroyer à la SA Casinos Austria International Belgium une licence FA+116777 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe IV en ligne au moyen de l'URL www.betway.be".

II. Procédure

2. Par un arrêt n° 235.745 du 13 septembre 2016, le Conseil d'État a sursis à statuer et a interrogé la Cour constitutionnelle.

Une ordonnance du 21 mars 2018 a accueilli la requête en intervention introduite le 6 février 2018 par la s.p.r.l. SGS BETTING.

Une ordonnance du 21 mars 2018 a accueilli la requête en intervention introduite le 6 février 2018 par l'a.i.s.b.l. EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION (EGBA).

Une ordonnance du 7 août 2018 a rejeté la requête en intervention introduite le 6 février 2018 par la s.a. CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM.

Les parties intervenantes ont déposé un mémoire en intervention.

Par un arrêt n° 241.059 du 21 mars 2018, le Conseil d'État a sursis à statuer et a interrogé la Cour constitutionnelle.

Le 19 juillet 2018, la Cour constitutionnelle a statué par un arrêt n° 109/2018.

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 mai 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 juin 2019.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Julia SIMBA, *loco* M^{es} Bruno LOMBAERT et Sophie ADRIAENSSEN, avocats, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Pieter PAEPE, avocat, et M^e Thomas VAN DIEST, *loco* M^{es} Joos ROETS, Stéfan SOTTIAUX et Elke CLOOTS, avocat, 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

3. Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 235.745 du 13 septembre 2016. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Requête en intervention de la s.p.r.l. SGS BETTING

4. Le 6 février 2018, la s.p.r.l. SGS BETTING a introduit une requête en intervention qui a été accueillie par l'ordonnance présidentielle n° 1333 du 21 mars 2018.

Elle expose se trouver dans une situation analogue à celle du présent recours. Elle explique que, titulaire d'une licence supplémentaire FA+, elle exploite des jeux de hasard de classe IV via le site internet www.starcasino.be sur lequel sont également exploitées des licences supplémentaires A+ et B+ par d'autres sociétés, et que c'est précisément la constitutionnalité d'un cumul comparable qui a été examinée par la Cour constitutionnelle, auprès de laquelle elle est d'ailleurs intervenue volontairement. Elle affirme avoir intérêt à la solution qui sera retenue par le Conseil d'État quant aux conséquences à tirer de l'arrêt n° 129/2017 de la Cour constitutionnelle du 9 novembre 2017, puisqu'en effet, la jurisprudence du Conseil d'État dans la présente affaire aura une incidence certaine et directe sur l'issue du recours enrôlé sous le G/A. 217.517/XI-20.889, auquel elle est partie.

Décision du Conseil d'État

5. L'analogie alléguée de la situation de la présente cause avec celle dont la société SGS BETTING se prévaut n'existe en réalité pas car, dans la présente affaire, une seule et même entreprise exploite, sur un site internet unique, des jeux de hasard pour lesquels elle a reçu deux licences A et F1 "+", tandis que, dans le cadre du recours où elle a été reçue en qualité de partie intervenante, la société SGS BETTING, titulaire d'une licence supplémentaire FA+, exploite un site internet conjointement avec d'autres entreprises ayant respectivement obtenu une licence A+ et B+.

Par ailleurs, à supposer que l'analogie existe, elle ne permet pas de conclure à la condition d'un intérêt suffisamment personnel et direct à la solution de l'affaire, la requérante en intervention pouvant faire valoir ses arguments à l'occasion de recours qui porteraient sur l'octroi d'autorisations de cumul dont elle serait bénéficiaire, ce qui est au demeurant le cas dans l'affaire précitée enrôlée sous le numéro G/A. 217.517.

La requête en intervention introduite par la s.p.r.l. SGS BETTING est rejetée.

V. Requête en intervention de l'association internationale sans but lucratif EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION

6. Le 6 février 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° 1332 du 21 mars 2018.

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 et paris proposés via des instruments de la société de l'information, qui appartient à une des catégories dont elle défend les intérêts conformément à ses statuts.

En substance, 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, notamment

XI - 20.822 - 4/9

concurrentiels, 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 des actes, à titre de précédent, pourrait créer pour d'autres affaires analogues, portant ainsi une atteinte directe à son objet social.

7. Dans son dernier mémoire, elle conteste qu'elle n'ait pas intérêt à intervenir en la présente cause, au seul motif que l'acte attaqué est à portée individuelle et non réglementaire. Elle fait valoir que la présente affaire ne peut être isolée des multiples recours - qu'elle énumère - introduits par la requérante, tant devant le Conseil d'État qu'auprès de la Cour constitutionnelle, contre des décisions prises par la Commission des jeux de hasard, et qu'il ne peut être contesté que ces nombreuses procédures portent atteinte au bon fonctionnement du secteur des jeux de hasard et à la sécurité juridique, et que chaque décision juridictionnelle positive obtenue par la requérante à l'encontre d'un acte à portée individuelle crée un précédent préjudiciable pour d'autres recours du même type.

Dans cette optique, elle n'aperçoit pas comment on pourrait raisonnablement, d'une part, admettre la recevabilité du recours introduit par la société ROCOLUC, alors qu'elle n'est la plupart du temps touchée que très indirectement par la concurrence des jeux de hasard exploités en ligne, mais, d'autre part, ne pas accueillir sa demande d'intervention, alors qu'elle-même et les sociétés dont elle défend les intérêts sont touchées de manière bien plus radicale dans leur bon fonctionnement par les différentes procédures mues à l'initiative de la requérante. Elle invite le Conseil d'État à ne pas appliquer l'exigence de l'intérêt au recours de manière exagérément restrictive et formaliste.

Décision du Conseil d'État

8. 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 des actes individuels attaqués. 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 deux actes à portée individuelle et dont la légalité aurait pu être défendue par son bénéficiaire direct, si celui-ci n'avait pas demandé à intervenir dans la présente affaire de manière tardive.

Par ailleurs, le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus en quoi la circonstance que la société requérante introduise de nombreux recours à l'encontre de décisions individuelles prises par la Commission des jeux de hasard, par hypothèse déclarés recevables et fondés, puisse porter atteinte au bon fonctionnement du secteur des jeux de hasard, au contraire, ni, partant, être de nature à créer un intérêt spécifique quant à ce, dans le chef de l'association requérante en intervention.

La requête en intervention introduite par l'association internationale sans but lucratif EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION est rejetée.

VI. Recevabilité

9. L'arrêt précité n° 235.745 du 13 septembre 2016 n'a pas retenu dès l'abord l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse et tiré de l'absence d'intérêt à l'annulation des actes attaqués dans le chef de la requérante, considérant que "la question de savoir si l'acte attaqué favorise illégalement une société concurrente de la requérante et si la requérante dispose de l'intérêt requis, est liée à l'examen du fondement du recours".

VII. Moyen unique

Thèse des parties

10. Les arguments des parties requérante et adverse ont été exposés dans les arrêts n^{os} 235.745 du 13 septembre 2016 et 241.059 du 21 mars 2018. Il convient de s'y référer.

Décision du Conseil d'État

11. À la demande de la partie requérante, après avoir décidé que la thèse défendue dans le moyen unique ne peut être retenue, que les interdictions régissant l'exploitation des jeux de hasard et de paris dans le monde réel, au sein d'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 précité n° 235.745 du 13 septembre 2016 a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Par un arrêt n° 129/2017 du 9 novembre 2017, la Cour constitutionnelle a jugé que la question n'appelait pas de réponse, l'interrogeant au sujet de dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs "en ce qu'elles permettraient «à un titulaire» de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes A+, B+ et F1+".

Pour les raisons qu'il détaille, l'arrêt n° 241.059 du 21 mars 2018 a à nouveau posé la question préjudicielle sollicitée par la requérante, jugeant qu'elle "est nécessaire pour la solution du litige" et l'a formulée de la manière 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 qu'elle n'interdit pas à un même titulaire de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et des paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées alors que les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 interdisent à un même titulaire de licences de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris dans un même établissement de jeux de hasard, soit dans les mêmes bâtiments ou les mêmes lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard ?".

12. Par un arrêt n° 109/2018 du 19 juillet 2018, la Cour constitutionnelle a dit pour droit qu' "[e]n ce qu'elle n'interdit pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard et l'engagement 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".

Faisant suite à l'arrêt n° 109/2018, la requérante a introduit le 28 septembre 2018, un recours en annulation partielle 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. Cette affaire est actuellement pendante sous le numéro 7015 du rôle de la Cour.

Au surplus, faisant suite à l'arrêt précité n° 129/2017, la requérante avait aussi 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 que par l'arrêt n° 108/2018 du 19 juillet 2018, la Cour a "annul[é] la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la

XI - 20.822 - 7/9

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".

13. 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 l'engagement 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 les actes attaqués qui permettent le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris via la seule URL www.betway.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. La recevabilité du recours ayant été considérée comme liée à l'examen du fondement du recours, celui-ci est recevable.

VIII. Indemnité de procédure

14. La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. 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 requêtes en intervention introduites par la s.p.r.l. SGS BETTING et par l'a.i.s.b.l. EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION sont rejetées.

Article 2.

La décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la s.a. CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM une licence A+20000 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe I en ligne au moyen de l'URL www.betway.be et la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la s.a. CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL BELGIUM une licence FA+116777 en vue d'exploiter un établissement de jeux de hasard de classe IV en ligne au moyen de l'URL www.betway.be sont annulées.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Les parties intervenantes supportent le droit de 300 euros lié à leur intervention, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le premier août deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,
Luc CAMBIER,
Yves HOUYET,
Xavier DUPONT,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX