

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.998 du 6 février 2020

A. 227.048/XV-4274

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

contre :

l'État belge, représenté par
1. le Ministre de la Justice,
chargé de la Régie des Bâtiments
et Ministre des Affaires européennes,
2. le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
chargé du Commerce extérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe VLAEMMINCK
et Robbe VERBEKE, avocats,
avenue des Arts 43
1040 Bruxelles,
3. le Ministre de l'Emploi, de l'Économie
et des Consommateurs
4. le Ministre de la Santé publique,
5. le Ministre des Finances,
6. le Ministre du Budget.

Partie intervenante :

la société anonyme DERBY,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 décembre 2018,
la SA ROCOLUC demande l'annulation de « l'arrêté royal du 25 octobre 2018 relatif

aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information ».

II. Procédure

L'avis visé à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié le 31 janvier 2019.

Par une requête introduite le 1^{er} mars 2019, la société anonyme DERBY demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 26 mars 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 31 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 janvier 2020.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Philippe VLAEMMINCK et Robbe VERBEKE, avocats, comparaissant pour la première et la deuxième partie adverse, M. Éric DE PLAEN, attaché, comparaissant pour la cinquième partie adverse, et M^e Julie PATERNOSTRE, *loco* M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaissant pour la 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

1. Le 11 juillet 2017, l'inspecteur des Finances accrédité auprès du ministre de la Justice estime ne pas être en mesure d'émettre un avis favorable sur divers projets normatifs relatifs à la régulation des jeux de hasard dont un projet d'arrêté royal relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information, en raison d'une impossibilité tant temporelle que matérielle. La demande d'avis indique, pour ce projet d'arrêté royal, que l'objectif poursuivi est de mieux protéger le joueur et d'éviter toute incitation à « gaspiller de l'argent ».

2. Le 19 juillet 2017, la ministre du Budget donne son accord de principe sur les divers textes normatifs précités tout en imposant une deuxième demande d'accord après l'avis du Conseil d'État.

3. Le 12 septembre 2017, l'inspecteur des Finances expose que le projet d'arrêté royal aura un impact négatif sur les finances fédérales et que, si le projet entraîne un mouvement des joueurs vers des sites non-territoriaux, le but de protection ne sera pas atteint.

4. Le 13 octobre 2017, le Conseil des ministres approuve notamment le projet d'arrêté royal précité et son envoi à la Commission européenne conformément à la directive 2015/1535/EU du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information tout en prescrivant, ensuite, un nouveau passage en conseil.

5. Le 2 mai 2018, la Commission de la protection de la vie privée émet un avis favorable sur le projet d'arrêté royal.

6. Le 1^{er} juin 2018, le Conseil des ministres approuve le projet « étant entendu qu'il sera tenu compte de la lettre du 29 mai 2018 de la ministre du Budget » et permet son envoi au Conseil d'État, un nouveau passage en conseil étant également prévu ensuite.

7. Le 17 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, chambres réunies, donne un avis sur le projet d'arrêté royal et limite son analyse à la compétence, au fondement juridique et aux formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

8. Le 25 octobre 2018, est pris l'arrêté royal relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information. Il s'agit de l'acte attaqué qui, dans sa publication du 31 octobre 2018, se présente comme il suit :

« PHILIPPE, Roi des Belges,
À tous, présents et à venir, Salut.
Vu la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, l'article 43/8, § 2, 1° en 2°, inséré par la loi du 10 janvier 2010;
Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 11 juillet 2017 et le 12 septembre 2017;
Vu l'accord de la Ministre du Budget, donné le 19 juillet 2017;
Vu l'analyse d'impact de la réglementation réalisée conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative;
Vu la communication à la Commission européenne 2017/0489/B, le 18 octobre 2017, en application de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive 2015/1535/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information;
Vu l'avis n° 37/2018 de la Commission de la protection de la vie privée, donné le 2 mai 2018;
Vu l'avis 63.662/VR/V du Conseil d'État, donné le 17 juillet 2018, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;
Sur la proposition du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie, du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, du Ministre de la Justice, de la Ministre de la Santé publique, du Ministre des Finances, de la Ministre du Budget, chargée de la Loterie Nationale, et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil,
Nous avons arrêté et arrêtons :

CHAPITRE I^{er}. - Les modalités relatives à la publicité

Article 1^{er}. Les titulaires de licence de classe A+ ou B+ peuvent faire la promotion des jeux de hasard qu'ils exploitent au moyen des instruments de la société de l'information uniquement sur le site Internet sur lequel l'exploitation de ces jeux est autorisée ou par le biais de publicités personnalisées au sens du Livre VI ou du Livre XII du Code de droit économique. Les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ doivent veiller à n'adresser aucune publicité personnalisée aux personnes auxquelles l'accès aux jeux de hasard est interdit ou refusé en vertu de l'article 54 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.

Les titulaires de licences de classe A+, B+ ou F1+ sont tenus de faire respecter les dispositions contenues dans le présent arrêté.

Art. 2. § 1. Les publicités en faveur des jeux de hasard et des paris exploités par les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas:

1° exagérer les chances de gain;

2° créer ou entretenir une dépendance au jeu ou inciter à jouer abusivement;

3° mentionner des données relatives aux gains ou aux chances de gains qui ne soient pas vérifiables ou conformes aux taux de retour au joueur du jeu concerné;
4° suggérer que le fait de gagner dépend uniquement de la connaissance du jeu;
5° faire l'éloge des personnes qui jouent ou critiquer celles qui ne jouent pas;
6° faire pression sur une personne si elle ne souhaite pas participer au jeu;
7° suggérer que tous les participants vont gagner des sommes importantes;
8° insinuer que le jeu est une solution aux problèmes financiers et personnels;
9° suggérer que le jeu constitue une alternative au travail et à l'épargne;
10° sous-entendre que jouer est une manière de rembourser les factures et dettes;
11° jouer sur la vulnérabilité des personnes éprouvant des difficultés financières ou exploiter leurs difficultés financières;

12° mettre en scène :

a) des situations où des personnes jouent à un jeu de hasard ou un pari et, simultanément, consomment des produits alcoolisés et/ou du tabac;

b) des formes illicites de jeu, de pari, de loterie ou de compétition;

c) des contenus à caractère violent ou incitant à la violence, des thèmes à connotation sexuelle dégradante ou des comportements illégaux;

13° véhiculer la discrimination sous quelque forme que ce soit;

14° promouvoir ou s'associer à des publicités offrant des prêts qui peuvent être obtenus dans le but de jouer;

15° mettre en scène des sportifs ou des clubs sportifs qui jouent à des paris ou des jeux de hasard;

16° utiliser sans l'autorisation des ayants droits les images, les logos, les portraits, les indications, les mentions qui se rapportent aux événements sur lesquels portent les paris.

§ 2. Les publicités en faveur des jeux de hasard ou des paris exploités par les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ via les instruments de la société de l'information doivent comporter une indication de l'âge minimum requis pour participer à ces jeux de hasard ou paris.

§ 3. Chaque publicité en faveur des jeux de hasard ou des paris exploités via les instruments de la société de l'information contient le message suivant « Jouez avec modération ! » quel que soit le support utilisé.

La taille des lettres d'un message écrit visé au précédent alinéa doit correspondre à au moins 4 % de la taille de l'espace publicitaire et a une valeur minimum de 7 points sans être inférieure au quart de la taille des caractères les plus grands utilisés dans la publicité.

Art. 3. § 1^{er}. Pour les jeux de hasard qui sont exploités au moyen des instruments de la société de l'information par un titulaire de licence de classe A+, B+ et F1+, aucune publicité ne sera diffusée :

1° durant le reportage en direct de compétitions sportives, à savoir pendant la période qui va du commencement effectif de la compétition sportive en question diffusée en direct jusqu'à la fin effective de cette compétition sportive, quel que soit le média utilisé pour émettre le reportage en direct;

2° durant la période de quinze minutes qui précède le début et la période de quinze minutes qui suit la fin de programmes qui s'adressent spécifiquement à des enfants et des mineurs.

Pour les titulaires d'une licence de classe A+, B+ et F1+, aucune publicité pour des paris sportifs en ligne ne sera diffusée avant 20 heures, sauf en cas de diffusion de programmes sportifs.

Le nombre de spots publicitaires est limité à un par séquence publicitaire pour les opérateurs de paris sportifs en ligne.

Seuls seront diffusés des spots publicitaires contenant des messages relatifs au jeu responsable.

§ 2. Les publicités pour les paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information par les titulaires d'une licence de classe F1+ ne peuvent pas:

1° encourager les mineurs d'âge à jouer ou faire croire que les mineurs d'âge peuvent jouer, ni cibler les mineurs d'âge ou mettre en scène dans des publicités des personnes qui sont ou paraissent être des mineurs d'âge jouant à un pari;

2° inciter les mineurs à persuader leurs parents ou d'autres personnes à participer aux paris faisant l'objet de cette publicité;

3° être diffusées dans des médias ou des supports publicitaires connus pour s'adresser principalement aux mineurs d'âge;

4° être montrées dans un cinéma lors de la projection d'un film principalement destiné à un public composé de mineurs d'âge;

5° se dérouler dans des lieux où se réunissent principalement des mineurs d'âge ou dans des établissements de santé;

6° utiliser des dessins ou des techniques de marketing faisant référence à des personnages, des images ou des expressions populaires ou à la mode chez les mineurs;

§ 3. Les publicités, communications ou actions promotionnelles en faveur des jeux de hasard exploités par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas:

1° encourager les personnes âgées de moins de 21 ans à jouer ou leur faire croire qu'elles sont autorisées à jouer, cibler ces personnes ou mettre en scène dans des publicités des personnes qui sont ou paraissent âgées de moins de 21 ans en train de prendre part à un jeu de hasard;

2° inciter les personnes âgées de moins de 21 ans à persuader leurs parents ou d'autres personnes à participer aux jeux de hasard faisant l'objet de cette publicité;

3° utiliser des dessins ou des techniques de marketing faisant référence à des personnages, des images ou des expressions populaires ou à la mode chez les mineurs;

Art. 4. Les publicités en faveur des jeux de hasard et des paris exploités par les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas divulguer l'identité, l'adresse et autres données des joueurs et de leur famille, en ce compris leur photo ou autre enregistrement visuel.

Art. 5. Les publicités en faveur des jeux de hasard et des paris exploités par les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas:

1° offrir des titres de jeu ou des bonus de quelque nature que ce soit, sauf sur leur propre site;

2° inciter au jeu en promettant une nouvelle participation ou le remboursement de la mise en cas de perte.

CHAPITRE II. - Règles générales relatives aux jeux de hasard et paris pouvant être proposés via des instruments de la société de l'information et conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être proposés

Art. 6. § 1^{er}. Les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ sont tenus de :

1° imposer des limites de jeu obligatoires que les joueurs peuvent rendre plus strictes avec effet immédiat :

a) un joueur peut alimenter ses comptes joueur en ligne de tout au plus 500 euros par semaine sur tous les jeux de hasard et paris auxquels il participe.

b) un joueur peut demander par voie électronique une augmentation de sa limite de jeu et ne pourra jouer avec cette limite accrue qu'après l'écoulement d'un délai de trois jours.

Le titulaire de licence porte ces requêtes à la connaissance de la commission immédiatement et sous forme électronique.

Dans les trois jours de la réception de la requête, la commission fait savoir si une telle requête peut être autorisée après que la commission ait demandé par voie électronique à la Banque nationale si le joueur est connu comme étant en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers.

L'augmentation ne peut pas être accordée aux joueurs qui sont connus comme étant en défaut de paiement dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque Nationale de Belgique. La commission, saisie d'une demande d'augmentation de la limite de jeux d'un joueur, vérifie les données du compte joueur avec le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers.

La commission vérifie mensuellement auprès de la Banque nationale si les joueurs qui se sont vu accorder une augmentation de leur limite de jeu se trouvent

dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers. Si un joueur se trouve dans le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers, il est mis fin à l'autorisation de l'augmentation de sa limite de jeu.

2° donner la possibilité de l'auto-exclusion temporaire. Pendant cette période, les opérateurs doivent s'abstenir d'actions promotionnelles;

3° informer les clients au moyen de notifications et de pop-up sur les risques potentiels de la participation à des jeux de hasard ou des paris;

Ces mesures doivent être documentées et mises à disposition sur simple demande de la Commission des jeux de hasard.

§ 2. Pour l'approvisionnement du compte joueur, les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ sont tenus de refuser toute intervention de systèmes de paiement électronique autorisant l'utilisation de la carte de crédit par le joueur en tant que méthode de versement.

§ 3. Les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ ne peuvent pas imputer des coûts aux joueurs pour la création, la gestion ou la fermeture d'un compte joueur.

Art. 7. Les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ veillent à ce que le joueur accède dès la première page aux conditions générales du site Internet et aux dispositions en matière de jeu responsable.

Art. 8. Sauf disposition contraire, les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ sont tenus de ne pas présenter les jeux de hasard comme des paris et les titulaires d'une licence de classe F1+ sont tenus de ne pas présenter les paris comme des jeux de hasard lesquels peuvent exclusivement être proposés par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+.

Art. 9. Les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ ne peuvent pas présenter les jeux de hasard ou les paris qu'ils proposent comme des jeux qui ne relèveraient pas de l'application 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.

Art. 10. Les titulaires d'une licence supplémentaire de classe F1+ ne peuvent en aucune façon faire de la publicité pour eux-mêmes ou pour les produits de jeux de hasard ou les paris qu'ils proposent sur l'équipement de joueur et le matériel d'équipes sportives de mineurs d'âge.

Art. 11. Le montant maximum des bonus offerts à un joueur est limité à 275 euros par mois.

CHAPITRE III. - Conditions relatives à l'enregistrement et à l'identification du joueur et au contrôle de l'âge

Art. 12. Les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ sont tenus de vérifier que l'accès des joueurs aux jeux de hasard n'est pas interdit ou refusé, en application des articles 54 et 62 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, avant de les autoriser de quelque manière que ce soit à participer aux jeux de hasard ou paris et ce, indépendamment des données que ceux-ci ont indiquées au moment de l'ouverture de leur compte joueur.

CHAPITRE IV. - Dispositions finales

Art. 13. Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du huitième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 6, § 1^{er}, 1°, b) qui entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2019 ou le cas échéant, à une date ultérieure fixée par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Lors de l'entrée en vigueur du texte, les joueurs existants peuvent à l'occasion de leur première mise augmenter leur limite de jeu directement, et ce pendant 6 mois après l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 14. Le vice-premier ministre et ministre qui a l'Économie dans ses attributions, le vice-premier ministre et ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, le ministre qui a la Justice dans ses attributions, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, le ministre qui a les Finances dans ses attributions et le ministre qui a le Budget et la Loterie Nationale dans ses attributions, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 25 octobre 2018.

PHILIPPE
[...] ».

9. Le 7 décembre 2018, le Moniteur belge publie le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 25 octobre 2018, précité. Il se présente comme suit :

« Sire,

Le présent arrêté royal soumis à votre signature tend à porter exécution de l'article 43/8, § 2, 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, inséré par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard. La loi du 10 janvier 2010 vise principalement à réguler de manière cohérente la législation en matière de jeux de hasard (Doc. Parl., Chambre, 52, 1992/001). Sur le plan stratégique, il était devenu nécessaire d'étendre le domaine d'application de la loi sur les jeux de hasard aux jeux de hasard proposés au moyen des instruments de la société de l'information, aux jeux média et aux paris. La régulation tendait entre autres à aborder l'offre illégale de jeux de hasard sur Internet en autorisant une offre légalement contrôlée restreinte. Partant du principe général que l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, le législateur a élaboré un système de licences complémentaires devant être octroyées par la Commission des Jeux de hasard. Seules les entités disposant dans le monde réel d'une licence A, B ou F1 peuvent proposer les mêmes activités dans le monde virtuel moyennant l'obtention de la licence complémentaire précitée. Il appartient au Roi de fixer les conditions dans lesquelles les jeux et les paris peuvent être proposés.

L'arrêté présentement soumis contient diverses règles générales relatives aux jeux de hasard et paris pouvant être proposés via les instruments de la société de l'information, ainsi que les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être proposés, en ce compris les règles relatives à la publicité. A cet égard, il est pleinement tenu compte de l'objectif fixé par le législateur qui consiste à maintenir l'offre dans certaines limites pour protéger le joueur et à pouvoir réaliser un contrôle effectif des jeux de hasard et des opérateurs de jeux de hasard (Doc. Parl., Chambre, 52, 1992/001 p. 11). Cet arrêté tient compte à cet égard de la jurisprudence de la Cour européenne de justice dans le domaine des jeux de hasard. Aux termes de cette jurisprudence de la Cour, la limitation des activités liées aux jeux de hasard peut trouver sa justification dans des motifs contraignants d'intérêt général, tels que la protection du consommateur, la lutte contre la fraude et la volonté d'éviter que les citoyens ne soient incités à dilapider leur argent au jeu. La Cour a estimé à plusieurs reprises que la réglementation en matière de jeux de hasard relève de domaines au sujet desquels les États membres nourrissent des conceptions morales, religieuses et culturelles considérablement différentes. En l'absence d'une harmonisation communautaire dans ce domaine, il appartient à chaque État membre d'évaluer, selon son propre système de valeurs, ce qu'il est nécessaire de faire pour protéger les intérêts impliqués. Les limitations imposées par les États membres doivent cependant répondre aux conditions de proportionnalité et de non-discrimination formulées dans la jurisprudence de la Cour. Une législation nationale ne pourra ainsi garantir la réalisation de l'objectif avancé que si elle met concrètement tout en œuvre pour l'atteindre de manière cohérente et systématique.

Dans une jurisprudence récente, la Cour a insisté sur le fait qu'il faut tenir compte, lors de l'évaluation de la proportionnalité d'une réglementation nationale restrictive dans le domaine des jeux de hasard, de l'objectif de ladite réglementation au moment de son établissement, mais aussi de ses conséquences telles qu'évaluées après son établissement. Ceci implique que les dispositions d'exécution reprises dans l'arrêté doivent également tenir compte de la situation actuelle du marché des jeux de hasard et qu'il faut confronter leur proportionnalité et leur cohérence à cette situation dans le cadre de la politique en matière de jeux de hasard.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 10 janvier 2010, le marché des jeux de hasard a connu une évolution importante caractérisée par une forte expansion des jeux de hasard en ligne. C'est principalement l'offre de paris en ligne (et surtout les paris en direct) et de jeux de casino qui a fortement augmenté à court terme. Depuis lors, un million de joueurs se seraient enregistrés sur des sites de jeux en ligne.

La publicité pour les jeux de hasard en ligne s'avère également omniprésente. Le budget total consacré dans le secteur à la promotion des sites Internet de jeux de hasard aurait fortement augmenté en quelques années.

Il y a un matraquage publicitaire pour les paris sportifs durant les programmes sportifs. Au vu des considérations évoquées, il est nécessaire de fixer le cadre réglementaire au moyen d'un arrêté royal.

Il a été précédemment évoqué, en faisant référence à la jurisprudence de la Cour européenne de justice, que des limitations peuvent être imposées à ce secteur mais que celles-ci doivent être proportionnelles à l'objectif visé et cadrer en outre dans une politique cohérente en matière de jeux de hasard. Vu les objectifs en matière de protection des joueurs et le fait qu'il faut éviter toute incitation des joueurs à gaspiller de l'argent, l'imposition de règles plus strictes est raisonnablement justifiée à proportion qu'un certain type de jeu présente un risque élevé de dépendance et de gaspillage d'argent.

Des études scientifiques démontrent que certains types de jeux de hasard induisent un risque de dépendance plus élevé que d'autres. Le taux de redistribution au joueur et le laps de temps entre la mise et le résultat constituent à cet égard des facteurs de risque importants. Les jeux de hasard ayant un taux de redistribution élevé et pour lesquels l'intervalle de temps entre la mise et le résultat est très court, comme par exemple les machines à sous, font partie de jeux de hasard les plus risqués. Les paris sportifs peuvent eux aussi présenter un profil de risque accru, par exemple dans le cas de paris en direct. Il est par conséquent proportionnellement et raisonnablement justifié d'imposer des règles plus strictes pour les jeux de hasard pour lesquels ces facteurs de risque sont inhérents. Les jeux de hasard caractérisés par un taux de redistribution moins élevé, un intervalle de temps plus long entre la mise et le résultat ou qui sont purement basés sur le hasard présentent en soi un moins grand risque de dépendance.

De plus, les différents types de jeux de hasard présentent également des taux de pénétration différents auprès du public. La loi du 10 janvier 2010 ayant pour objectif sous-jacent d'endiguer la croissance anarchique des jeux de hasard illégaux au moyen d'une offre légale contrôlée, il est essentiel de savoir également dans quelle mesure cette offre illégale atteint effectivement les joueurs. Il est dès lors raisonnablement justifié de calibrer au maximum, dans le cas de jeux plus risqués, la quantité de publicités et les canaux de leur diffusion sur la canalisation des joueurs existants qui envisageraient autrement de jouer aux jeux de l'offre illégale.

Dans une politique plus consistante en matière de jeux de hasard, il est essentiel de guider les joueurs existants d'un jeu plus dangereux vers un jeu plus sûr et associé à un risque de dépendance moins élevé. Il convient d'adapter la publicité en conséquence.

On constate également que les frontières entre les différents types de jeux de hasard tendent à s'estomper dans un environnement électronique. En l'occurrence, ce sont surtout les jeux de hasard associés à un risque de dépendance plus élevé qui sont de plus en plus présentés comme étant moins dangereux. Ce phénomène pose un problème pour la cohérence de la politique en matière de jeux de hasard, étant donné que celle-ci est fondée sur un système de licences attribuées en fonction du type de jeux de hasard. Des paris sont par exemple parfois présentés comme s'il s'agissait de jeux de loterie. En effet, des paris sont organisés sur les résultats de jeux de loterie de sorte que les joueurs sont trompés sur la nature réelle du jeu auquel ils participent et sur les probabilités de gain et de perte. Il est par conséquent important que le joueur puisse être sûr que le jeu auquel il participe correspond à 100 % à ses attentes quant au profil de risque lié au type de jeu de hasard auquel il pense jouer.

La Commission de la protection de la vie privée a rendu un avis 37/2018 le 2 mai 2018 au sujet de cet arrêté.

Le Conseil d'État a rendu un avis 63.662/VR/V le 17 juillet 2018 au sujet de cet arrêté.

Les commentaires suites aux remarques de la Commission de la protection de la vie privée et du Conseil d'État sont repris dans les commentaires article par article ci-dessous.

Suite à la communication à la Commission européenne 2017/0489/B, le 18 octobre 2017, en application de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive 2015/1535/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, le projet n'a reçu aucune remarque de la Commission européenne ou des États membres.

Commentaire des articles

CHAPITRE I^{er} - Les modalités relatives à la publicité

Article 1^{er}

Cet article vise à mieux faire correspondre la publicité pour les jeux de hasard en ligne, exploitables par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+, aux objectifs sous-jacents de celle-ci. Cela implique que les opérateurs agréés de jeux de hasard aient le droit de faire la promotion de leur offre auprès des consommateurs existants de jeux de hasard en ligne à condition de réduire au maximum le risque d'attirer par la même occasion des non-joueurs. Des formes de publicité personnalisée à l'intention de joueurs existants sont dès lors autorisées. Il est évident que les opérateurs doivent veiller à ce qu'elles n'adressent pas de publicité personnalisée aux personnes auxquelles l'accès aux jeux de hasard a été interdit ou refusé.

L'interdiction générale visée par le présent article ne vise pas l'achat de l'ordre de référencement sur un moteur de recherche.

Article 2

Dans la mesure où la publicité pour les jeux de hasard et les paris en ligne est possible, les titulaires d'une licence de classe A+, B+ et F1+ sont tenus de respecter un certain nombre de règles déontologiques portant sur le contenu de cette publicité.

La publicité pour les jeux de hasard et les paris en ligne doit toujours comporter une indication de l'âge minimum requis pour y participer.

Pour conclure, chaque message publicitaire pour des jeux de hasard et des paris en ligne doit comporter une mise en garde contre les dangers du jeu immodéré.

Les remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis 63.662/VR/V du 17 juillet 2018 concernant cet article ont été prises en compte. Ainsi, le critère visant à "encourager le jeu dans une proportion telle que cela pourrait mettre en péril la situation professionnelle ou les relations familiales et sociales des consommateurs" a été supprimé car ce critère était impossible à respecter par l'organisateur de jeux et paris. Ensuite, dans leur publicité, les titulaires de licences supplémentaires ne pouvaient "véhiculer aucune discrimination sur base ethnique, nationale, religieuse, de genre ou d'âge, sous quelque forme que ce soit". Il existe en réalité 19 critères "protégés" par la législation anti-discrimination et il n'y a pas lieu de limiter les critères de discrimination dans cet article. Aussi, pour éviter toute discussion, le texte a été adapté afin d'interdire toute discrimination sous quelque forme que ce soit de manière générale. Cela permet aussi d'éviter une éventuelle interprétation *a contrario* de cette disposition.

Article 3

Cet article vise à mettre un terme à l'omniprésence des messages publicitaires audiovisuels que les titulaires d'une licence de classe A+, B+ et F1+ diffusent sur les canaux utilisés pour les comptes rendus en direct au public des compétitions sportives. Les paris en direct sont l'une des formes les plus dangereuses de paris.

L'article 3 interdit la diffusion de toute publicité durant le reportage en direct de compétitions sportives quel que soit le média utilisé pour émettre le reportage en direct.

Le reportage en direct de compétitions sportives vise le commencement effectif de la compétition sportive en question diffusée en direct jusqu'à la fin effective de cette compétition sportive. Il s'agit par exemple, des 90 minutes d'un match de football ou toute la durée d'un match de tennis. Mais la publicité est autorisée avant et après la durée effective de la compétition sportive dans le respect des autres conditions prévues par l'arrêté.

Il faut noter que tous les types de médias sont visés par cet article : radio, télévision, etc.

Afin d'éviter toute ambiguïté, l'interdiction de diffuser de la publicité durant le reportage en direct porte sur les spots publicitaires qui sont effectivement diffusés à la demande de l'annonceur par la radiotélévision. L'article 3, paragraphe 1^{er} ne peut notamment pas avoir pour effet que le reportage en direct de compétitions sportives (internationales) financées à leur tour de quelque manière que ce soit par un titulaire d'une licence de classe A+, B+ et F1+, ne puisse plus être diffusé en Belgique. En d'autres termes, l'interdiction porte sur les spots publicitaires qui sont diffusés à la demande de l'annonceur par la radiotélévision dans une séquence publicitaire. Il convient d'entendre par spots publicitaires les 30 secondes de spot habituelles, à distinguer d'autres formes de communication commerciale, à savoir dans ce cas le message audiovisuel ou auditif d'une entreprise publique ou privée, ou d'une personne physique sur l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale ou d'une profession pour promouvoir la livraison moyennant paiement de marchandises ou de services, qui est diffusé dans un service linéaire de radiodiffusion moyennant paiement ou autre contrepartie.

La publicité pour les paris en ligne ne peut pas s'adresser aux mineurs d'âge, de la même manière que la publicité faite par les titulaires d'une licence de classe A+ et B+ ne peut pas s'adresser aux personnes de moins de 21 ans.

À noter que le projet a été corrigé suite à la remarque technique faite par le Conseil d'État dans son avis 63.662/VR/V du 17 juillet 2018 concernant cet article.

Article 4

Cet article vise à brider la publicité pour les jeux de hasard et les paris en ligne par l'intermédiaire de laquelle les titulaires d'une licence A+, B+ et F1+ divulgueraient l'identité, l'adresse et toute autre donnée concernant les joueurs et leur famille en ce compris leurs photos ou autres enregistrements visuels.

Article 5

Les opérateurs de jeux de hasard et de paris en ligne rivalisent les uns avec les autres par la taille des bonus de jeu qu'ils proposent soi-disant gratuitement aux joueurs. Dans la pratique, les conditions pour pouvoir bénéficier de ces bonus sont loin d'être transparentes. De nouveaux joueurs sont souvent appâtés au moyen de bonus de plusieurs centaines d'euros mais pour en bénéficier, ils doivent d'abord jouer pour une mise bien supérieure à ce montant. Cette technique publicitaire de proposer de bonus de jeu est non seulement peu transparente mais aussi extrêmement addictive. Cet article prévoit dès lors que plus aucune publicité ne pourra être faite, à l'exception [du] propre site de l'opérateur, pour des jeux de hasard et des paris en ligne proposant aux joueurs toutes sortes de titres de jeu ou des bonus sous quelque forme que ce soit. La publicité pour les bonus est interdite d'une part pour attirer les nouveaux joueurs et d'autre part, à l'égard des joueurs déjà inscrits. De même, aucune publicité ne peut inciter au jeu en promettant, en cas de perte, une nouvelle participation ou le remboursement de la mise. Il n'est en effet pas cohérent d'autoriser ce type d'activités promotionnelles alors qu'il est strictement interdit d'accorder aux joueurs toute forme de prêt ou de crédit. D'autre part, l'offre de cadeaux aux clients d'établissements de jeux de hasard est soumise à une réglementation stricte.

CHAPITRE II - Règles générales relatives aux jeux de hasard et paris pouvant être proposés via les instruments de la société de l'information et conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être proposés

Article 6

Cet article a pour but de soumettre l'offre légale de jeux de hasard et de paris en ligne à des conditions strictes sur le plan des limites de jeu. Par limite de jeu, il faut entendre une limite imposée en ce qui concerne l'alimentation du compte joueur. Selon la jurisprudence de la Cour européenne de justice, il est possible d'imposer des limites à la libre circulation des services uniquement si cette mesure contribue effectivement de manière proportionnelle et cohérente à la protection des joueurs contre le gaspillage d'argent excessif et les risques de dépendance au jeu. Pour contrer effectivement le gaspillage d'argent et la dépendance au jeu, il faut imposer des limites de jeu :

Un joueur peut alimenter ses comptes joueur en ligne de tout au plus 500 euros par semaine sur la totalité des jeux et paris auxquels il participe.

Les joueurs peuvent rendre ces limites plus strictes avec un effet immédiat.

Les joueurs peuvent demander une augmentation de leur limite de jeu. Ils doivent attendre trois jours avant de recevoir l'autorisation de jouer avec cette limite augmentée. Ainsi, une période de réflexion sur ses moyens financiers est instaurée.

Cet article prévoit, entre autres, que "la demande de l'augmentation de la limite de jeu engendre automatiquement l'accord du joueur pour la vérification des données de son compte joueur avec le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers". A cet égard, la Commission de la protection de la vie privée précise dans son avis 37/2018 du 2 mai 2018 qu'il ne s'agit pas d'un consentement tel que visé à l'article 5, a), de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. En effet, l'accord prévu à l'article 6 de l'arrêté royal ne vise pas le consentement au traitement de données à caractère personnel. Par cette remarque, la Commission de la protection de la vie privée rappelle que la loi vie privée - et son successeur le Règlement européen général relatif à la protection des données, (ci-après RGPD), entré en vigueur le 25 mai 2018, - détermine les bases légales possibles pour un traitement de données, à savoir:

- le consentement de la personne concernée (art. 6.1.a) RGPD) mais celui-ci doit être libre (art. 4.11 RGPD et 7.4 RGPD) et peut être retiré à tout moment (art. 7.3 RGPD), ce qui rend le travail de la Commission des jeux de hasard impossible,
- l'obligation légale (art. 6.1. d) RGPD),
- l'intérêt public ou l'exercice de l'autorité publique du responsable de traitement (art. 6.1 e) RGPD),

ces deux dernières bases légales justifiant le traitement de données des autorités publiques, dont celui de la Commission des jeux de hasard lorsqu'elle vérifie les données du compte du joueur avec le fichier de la Centrale des crédits aux particuliers.

Pour éviter toute confusion sur la base légale pour le traitement de données, la notion "d'accord" est supprimée du projet et le texte a été revu pour entrer dans le champ d'application de cette dernière hypothèse.

Le titulaire de la licence n'est pas autorisé à stocker ces données. Si l'augmentation d'une limite de jeu est demandée, une nouvelle consultation doit avoir lieu à chaque fois.

Cette augmentation ne peut pas être autorisée aux joueurs qui sont connus comme étant en défaut de paiement sur la liste de la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque Nationale de Belgique. Les joueurs qui sont sous le système de suivi pour surendettement sont déjà exclus de jouer via le système EPIS.

Afin de couvrir les aspects liés à la vie privée, l'arrêté royal prévoit que le simple fait de demander l'augmentation de sa limite engendre l'accord automatique du joueur pour la vérification des données de son compte joueur avec la liste de la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque Nationale.

Tous les opérateurs ont l'obligation de donner la possibilité d'auto-exclusion temporaire. Durant la période d'auto-exclusion, aucun matériel promotionnel ne peut être envoyé.

Tous les opérateurs ont l'obligation d'informer le client sur les risques potentiels de la participation à des jeux de hasard ou des paris au moyen de notifications et de pop-up.

En parallèle, cet article vise à mettre un terme à la pratique présente chez de nombreux titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ qui consiste à contourner l'interdiction légale du paiement par cartes de crédit. Dorénavant, pour l'approvisionnement du compte joueur, les titulaires de ces licences sont tenus de refuser toute intervention de systèmes de paiement électronique (comme par exemple Hipay) autorisant l'utilisation de la carte de crédit par le joueur en tant que méthode de versement.

Pour conclure, cet article prévoit également que les titulaires de ces licences ne peuvent facturer des coûts aux joueurs pour la création, la gestion ou la fermeture d'un compte joueur.

A noter que l'avis 37/2018 du 2 mai 2018 de la Commission de la protection de la vie privée en ce qui concerne l'analyse d'impact relative à la protection des données conformément à l'article 35 du RGPD (Règlement Général sur la Protection des Données) est devenu sans objet dans la mesure où la disposition qui a fait l'objet de cette remarque a été retirée du projet d'arrêté originel.

Article 7

Le joueur doit à tout moment pouvoir facilement accéder aux conditions générales du site Internet concerné et aux dispositions en matière de jeu responsable ("*one mouse click away*").

Article 8

Cet article impose une interdiction générale aux titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ de présenter les jeux de hasard comme des paris. De la même manière, les titulaires d'une licence de classe F1+ ne peuvent présenter les paris comme des jeux de hasard lesquels peuvent exclusivement être proposés par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+. Cette mesure vise à maintenir les séparations entre les différentes classes de licences, sans lesquelles la politique en matière de jeux de hasard perdrait de sa cohérence. Ces séparations sont nécessaires pour protéger effectivement les joueurs.

Article 9

Cet article interdit aux titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ de présenter les jeux de hasard ou les paris qu'ils proposent comme des jeux qui ne relèveraient pas de l'application 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. Il n'est par exemple pas autorisé de présenter les jeux de casino comme des jeux de loterie ou d'organiser des paris sur les résultats de tirages de jeux de loterie ceci afin que le joueur n'ait plus erronément l'impression de participer aux jeux de tirage.

Article 10

Les titulaires de licence de classe A+, B+ et F1+ ne peuvent pas faire de la publicité sur l'équipement ou le matériel des équipes de joueurs mineurs d'âge. Cette publicité ne peut être effectuée ni pour les opérateurs de jeu eux-mêmes ni pour des produits de jeux de hasard ou des paris qu'ils offrent.

Article 11

Cet article limite à 275 euros le montant des bonus qui peuvent être offerts par mois à un joueur par un opérateur.

CHAPITRE III - Conditions relatives à l'enregistrement et à l'identification du joueur et au contrôle de l'âge

Article 12

Cet article comporte l'obligation pour les titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ de vérifier si l'accès des joueurs aux jeux de hasard n'est pas interdit ou refusé et ce, avant de les autoriser de quelque manière que ce soit à participer aux jeux de hasard ou paris.

Il s'agit de vérifier si la personne a bien l'âge requis pour pouvoir jouer en application de l'article 54 de la loi sur les jeux de hasard et de contrôler l'accès via

la base de données des joueurs exclus (contrôle EPIS) en vertu de l'article 62 de la même loi. Et ceci avant que le joueur potentiel soit admis au jeu ou au pari.

CHAPITRE IV - Dispositions finales

L'article 13 prévoit une période transitoire de huit mois de manière à ce que les opérateurs des jeux de hasard et paris puissent s'adapter aux nouvelles exigences de licence, à l'exception de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, b) qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019 au plus tard.

L'informatisation du lien entre la Commission des jeux de hasard et la Centrale de crédit aux particuliers de la Banque Nationale détermine la date de l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1^{er}, à savoir au 1^{er} janvier 2019 au plus tard. Cette date tient compte d'une estimation réaliste du temps nécessaire pour opérer cette informatisation. Dans le cas où cette informatisation ne se réaliserait pas dans le délai fixé, l'entrée en vigueur pourra être postposée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Lors de l'entrée en vigueur du texte, les joueurs existants peuvent à l'occasion de leur première mise augmenter leur limite de jeu directement, et ce pendant 6 mois après l'entrée en vigueur du présent Arrêté Royal.

L'article 14 contient l'article d'exécution.

Telles sont, Sire, les principales dispositions de l'arrêté soumis à l'approbation de Votre Majesté

Nous avons l'honneur d'être, Sire, de Votre Majesté les très respectueux et très fidèles serviteurs,

[Suivent les noms et titres des ministres ayant contresigné l'acte attaqué] ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SA DERBY a été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 26 mars 2019. Dès lors que cette société exploite des établissements de jeux de hasard de classe IV sous la dénomination commerciale « LADBROKES » dans lesquels peuvent intervenir des paris ainsi que l'exploitation de deux machines automatiques de jeux de hasard, qu'elle dispose de plusieurs licences dont une licence F1+ pour l'URL www.ladbrokes.be, que l'acte attaqué s'applique notamment aux titulaires de licences F1+, elle a ainsi intérêt à agir. Il y a lieu d'accueillir son intervention.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des principes généraux d'égalité et de non-discrimination, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante expose que l'acte attaqué restreint les possibilités de faire la promotion des jeux de hasard exploités via les instruments de la société de l'information de manière différenciée pour, d'une part, les titulaires de licences de

XV - 4274 - 14/28

classes A+ et B+ et, d'autre part, les titulaires de licence de classe F1+ alors qu'une telle différence de traitement, qui ne repose pas sur un critère objectif (et ne serait en toute hypothèse ni nécessaire pour atteindre cet objectif, ni proportionnelle à l'objectif visé), est constitutive d'une discrimination exclue par les dispositions visées au moyen.

Concrètement, elle relève que l'article 1^{er} de l'acte attaqué établit une différence de traitement entre, d'une part, les titulaires de licences de classes A+ et B+ qui voient les moyens par lesquels ils peuvent faire la promotion de leurs jeux de hasard, au moyen des instruments de la société de l'information, fortement réduits, et, d'autre part, les titulaires de licence de classe F1+ qui ne subissent pas une telle limitation et peuvent continuer à faire la promotion de leurs jeux de paris en ligne via, par exemple, tout site Internet, des publicités télévisées, des contrats de sponsoring avec des clubs sportifs ou des affiches en rue, alors que les titulaires de licences de classes A+ ou B+ ne le pourraient plus. Elle ajoute que l'article 3 de l'acte attaqué confirme cette différence de traitement car les titulaires de licence de classe F1+ se voient imposer des restrictions quant aux publicités qu'ils peuvent faire (art. 3, § 2), alors que les titulaires de licence de classes A+ ou B+ sont limités non seulement quant aux publicités mais également quant aux communications ou actions promotionnelles auxquelles ils peuvent recourir (art. 3, § 3). Cela implique, selon elle, que les titulaires de licence de classe F1+ pourraient recourir à des communications ou des actions promotionnelles dont le contenu serait similaire à celui interdit pour des publicités, alors que les titulaires de licence de classes A+ et B+ ne disposeraient pas de cette possibilité. À son estime, l'acte attaqué crée donc une différence de traitement entre les titulaires de licences de classes A+ et B+, d'une part, et les titulaires de licence de classe F1+, d'autre part, alors que ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations comparables car ils sont tous soumis à la loi sur les jeux de hasard et opèrent sur un même marché concurrentiel et que l'exploitation des jeux de hasard relevant de la licence de classes A+, B+ ou F1+ implique un même risque pour la santé des joueurs, qui ont un droit à la protection de la santé tiré de l'article 23 de la Constitution. Elle rappelle ainsi que des catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables doivent être traitées de façon identique, sauf justification admissible, non décelée en l'espèce. Elle souligne que, dans le cadre des débats relatifs à la modification de la loi sur les jeux de hasard en vue d'en étendre le champ d'application notamment aux paris, l'exposé des motifs exprimait déjà l'opinion selon laquelle les titulaires de licence de toute classe doivent *a priori* être traités de façon identique, sous peine de porter préjudice à l'intérêt des joueurs ou de créer un avantage concurrentiel, que les objectifs de canalisation de l'offre de jeux de hasard et de protection du joueur requièrent que les titulaires de licence de classe F1+ soient soumis aux mêmes

restrictions concernant les possibilités de faire la promotion de leur activité économique que les titulaires de licences d'autres classes et que toute autre situation conférerait, en outre, un avantage concurrentiel non justifié aux premiers sur les seconds. Elle relève encore que, dans le cadre de l'analyse d'impact réalisée par la partie adverse, celle-ci a confirmé que l'arrêté attaqué a pour objet de protéger les joueurs sans soulever aucun motif qui justifierait de traiter différemment les titulaires de licences de classes A+ et B+ des titulaires de licences de classe F1+. Elle indique aussi qu'en communiquant le projet d'arrêté royal à la Commission européenne, la partie adverse a expliqué que c'est principalement l'offre de paris en ligne et surtout les paris en direct et de jeux de casino qui a fortement augmenté à court terme et qu'il était nécessaire de fixer diverses règles générales relatives aux jeux de hasard et paris pouvant être proposés via les instruments de la société de l'information, ainsi que les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être proposés, en ce compris les règles relatives à la publicité. Elle note encore que le rapport au Roi reconnaît que « l'imposition de règles plus strictes est raisonnablement justifiée à proportion qu'un certain type de jeu présente un risque élevé de dépendance et de gaspillage d'argent », que les jeux de hasard ayant un taux de redistribution élevé et pour lesquels l'intervalle de temps entre la mise et le résultat est très court, comme par exemple les machines à sous, font partie des jeux de hasard les plus risqués et que les paris sportifs peuvent, eux aussi, présenter un profil de risque accru, par exemple dans le cas de paris en direct. Elle en déduit que la partie adverse a, par conséquent, reconnu l'ampleur particulière des paris en ligne et des publicités pour ceux-ci, la nécessité de tenir compte de cette situation et la pertinence de l'imposition de règles plus strictes pour les jeux présentant un certain profil de risque, au titre desquels figurent les paris en direct au même titre que les machines à sous. Selon elle, il ne se justifiait pas de traiter les titulaires de licences F1+ (paris) d'une manière plus favorable que les titulaires de licence de classes A+ et B+ (casino et salle de jeux), aucune justification de cette différence de traitement n'étant du reste apportée dans le rapport au Roi.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que, s'il est vrai que l'acte attaqué instaure des limitations différentes quant aux possibilités de promotion ou de publicité entre les titulaires de licences de classes A+ et B+ et ceux des licences de classe F1+, ces titulaires ne sont pas dans des situations comparables et que différentes décisions en matière de droit de la concurrence démontrent qu'il y a une distinction entre les paris et les jeux de hasard, l'Autorité belge de la Concurrence ayant décidé qu'il y avait des marchés concurrentiels différents pour les paris et les jeux de loterie. Selon elle, la Commission européenne a déjà considéré qu'il faut distinguer les jeux de casino des autres jeux de hasard, de même que l'Autorité française de la Concurrence distingue les jeux de hasard purs des jeux de

hasard partiellement maîtrisés. Elle soutient qu'il est admis que les paris emportent moins de risques que les jeux de type casino, ces derniers étant caractérisés par une courte séquence de jeu après jeu avec du gain et de la perte et un taux de redistribution élevé alors que la participation aux paris est totalement différente et entraîne moins de risques. Elle souligne que le rapport au Roi se fonde sur des études scientifiques qui démontrent que certains types de jeux de hasard induisent un risque de dépendance plus élevé que d'autres, et que la loi du 7 mai 1999, précitée, impose généralement moins de protection pour les joueurs de paris que pour les autres joueurs (âge réduit, pas de prohibition d'accès pour certaines professions, pas d'application du système EPIS). Elle considère ainsi que la distinction entre les jeux de casino et les paris répond à un critère objectif et que, même si les deux catégories de personnes étaient dans des situations comparables, la différenciation de traitement serait justifiée et proportionnelle au regard de l'objectif poursuivi. Elle expose que l'article 60 de la loi du 7 mai 1999, précitée, différencie déjà les établissements des classes I et II des établissements de classe IV, que l'arrêt n°113/2004 du 23 juin 2004 de la Cour constitutionnelle admet cette différenciation de traitement et que les objectifs de canalisation de l'offre de jeux et de protection des joueurs ne requièrent pas que les titulaires de licences F1+ soient soumis aux mêmes restrictions de promotion de leur activité économique que les titulaires des licences d'autres classes. À son estime, la distinction opérée fait ainsi partie de la politique générale en matière de jeux de hasard en Belgique de sorte que les différences entre les types de jeux de hasard impliquent que l'État belge mette en place des réglementations différentes pour les différents types de jeux en trouvant un équilibre tout en maintenant une offre attrayante pour atteindre l'objectif de canalisation et de protection du joueur. Elle fait valoir que la Cour de justice de l'Union européenne admet les différences d'approche des États membres et que le choix de l'État belge d'adopter une réglementation différenciée en la matière, doit être appréhendé dans le contexte de ce choix discrétionnaire reconnu, que la nécessité d'expansion contrôlée ne doit pas être forcément au même niveau pour les jeux de casinos et les paris. Elle souligne ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu la possibilité d'une réglementation différente entre les paris et les jeux de casino. Elle précise encore que le rapport au Roi se réfère aux paris en direct et non à tous les paris et, qu'en ce qui concerne l'excès de publicité, ce rapport vise la publicité durant les compétitions sportives et indique que diverses mesures sont nécessaires pour faire face à ce problème et que l'acte attaqué prend en compte les objectifs sous-jacents et les considérations y afférentes.

La partie intervenante fait observer qu'une différence de traitement entre deux catégories comparables peut être justifiée si cette différenciation poursuit un objectif légitime, qu'elle est nécessaire à la réalisation de cet objectif et qu'un lien de

proportionnalité est respecté entre l'atteinte aux droits de la catégorie concernée et l'objectif visé. Selon elle, la différence de traitement est, en l'espèce, justifiée et proportionnelle au regard des objectifs poursuivis par l'acte attaqué et par le législateur, soit la protection des joueurs et la canalisation de l'offre des jeux de hasard vers des jeux de hasard légaux. Elle relève que les licences, quoique comparables selon la partie requérante, ne font pas toujours l'objet d'un traitement identique, qu'un traitement différencié entre celles-ci n'est pas forcément discriminatoire au sens des dispositions visées au moyen. Ainsi, elle indique que le principe d'interdiction d'offrir des présents n'est pas appliqué de manière uniforme aux différentes licences et a été validé par l'arrêt n°113/2004 du 23 juin 2004 de la Cour constitutionnelle dont le raisonnement peut être transposé au cas d'espèce. À son estime, les paris et les jeux de hasard automatiques présentent des caractéristiques fondamentalement distinctes, leurs usages et modes d'exploitation étant également différents. Elle note aussi que les joueurs s'adonnant à ces différentes activités présentent, par ailleurs, des profils assez différents. Elle affirme que les paris et les jeux de hasard de licence B n'évoluent pas sur un même marché concurrentiel, que les établissements de classe II (salles de jeux) et les établissements de classe IV (agences de paris) ne sont pas des entreprises concurrentes en raison d'une absence de comparabilité tant de marché que d'échelle, ce qui a été reconnu par l'Autorité belge de la Concurrence. Elle expose également que la différence de traitement entre ces catégories repose, par ailleurs, sur des objectifs définis et légitimes, communs à ceux poursuivis par la loi sur les jeux de hasard, à savoir la protection des joueurs et la canalisation de ces joueurs vers une offre légale, que la régulation des jeux de hasard illégaux contribue à réfréner la participation aux jeux de hasard et est un moyen adapté et proportionné pour atteindre les objectifs précités. Dès lors que l'offre de jeux illégaux en ligne est tellement importante, elle estime qu'il convient d'adapter la réglementation relative à la publicité et de donner aux jeux de hasard légaux une visibilité équivalente, si pas meilleure. Si elle admet que les différentes classes de jeux de hasard sont sujettes à une concurrence due notamment à l'offre illégale de jeux de hasard, elle observe qu'elles ne sont cependant pas exposées à une offre illégale équivalente, ce qui implique, selon elle, un traitement différencié en vue de canaliser les joueurs vers une offre légale. Elle prétend donc que c'est au regard de cette offre illégale que le législateur doit adopter des mesures différenciées dans le but de répondre aux objectifs déclarés dans la loi, à savoir les objectifs de protection du joueur et de canalisation de l'offre vers une offre légale. Elle relève encore que les différents types de jeux de hasard présentent des taux de pénétration différents auprès du public et qu'il est dès lors raisonnablement justifié d'encadrer au maximum, dans le cas de jeux plus risqués, la quantité de publicités et les canaux de leur diffusion. Elle ajoute, en outre, qu'il est essentiel de guider les joueurs qui s'adonnent à un jeu plus

dangereux vers un jeu plus sûr et d'y associer un risque de dépendance moins élevé. Selon elle, il est justifié pour les titulaires de la licence F1+ de pouvoir faire face à la forte concurrence illégale avec des moyens de publicité légaux renforcés. Elle indique que la Cour de justice de l'Union européenne a également reconnu la possibilité pour un État de pratiquer des différenciations de traitement dans le cadre d'une politique d'expansion contrôlée dans son arrêt *Sporting Odds*. Elle reproche, enfin, à la partie requérante de ne pas prendre en compte toutes les mesures adoptées dans l'arrêté royal attaqué en vue de protéger les joueurs contre ce risque accru (pas de publicité lors des compétitions sportives elles-mêmes, pas de publicité quinze minutes avant et après les programmes destinés aux mineurs, maximum un spot publicitaire pour les paris sportifs par séquence publicitaire, pas de publicité pour les paris sportifs avant vingt heures, sauf lors de compétitions sportives). Elle en conclut qu'en appréciant l'arrêté royal du 25 octobre 2018, précité, dans son ensemble et au regard du rapport au Roi, il ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution et que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, la requérante ne développant en rien sa critique fondée sur cette disposition constitutionnelle.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient que les titulaires de licences de classes A+, B+ et F1+ ne se trouvent pas dans des situations comparables que ce soit en termes de concurrence, en termes de cadre légal ou encore en termes de risques pour la santé des joueurs. Selon elle, ces différents types de jeux de hasard sont exploités sur des marchés concurrentiels séparés et il convient d'en tenir compte dans le cadre du test de comparabilité dès lors qu'il s'agit d'une distinction objective et pertinente. Elle souligne aussi que le cadre légal applicable à ces jeux comprend des dispositions précises qui les réglementent de manière distincte. Ainsi, elle rappelle que les paris font, en général, l'objet d'une réglementation moins stricte que les jeux de hasard de type casino dont le nombre d'établissements est bien plus réduit (9). Par ailleurs, l'âge légal pour jouer est également différent, à savoir 18 ans pour les paris et 21 ans pour les autres jeux. Elle ajoute à cela la prohibition pour certaines catégories de personnes d'accéder à des casinos ou des établissements de classe II alors que tel n'est pas le cas des établissements qui organisent des paris. À son estime, et, se fondant sur des études scientifiques à ce propos, c'est la différence en termes de risques pour le joueur qui justifie cette approche différenciée. Ainsi, ces études auraient démontré que les conditions dans lesquelles se déroulent les jeux de casino ou machine à sous incitent plus facilement le joueur à rejouer de manière répétitive vu le laps de temps assez court entre la mise et le gain ou la perte, alors que ce serait moins vrai dans le contexte des paris. Quant aux paris sportifs directs en ligne, même s'ils sont plus dangereux que les autres paris en ligne, elle considère qu'ils ne sont pas aussi nocifs

pour le joueur que les jeux de casino en ligne et estime que c'est ce que le rapport au Roi accompagnant l'acte attaqué a mis en exergue. Elle ajoute que l'arrêté attaqué a bien pris en compte cette problématique au vu des mesures d'interdiction qui ont été prévues pour limiter la publicité des paris sportifs. Enfin, citant des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, elle estime qu'un État membre peut établir une distinction entre les différents types de jeux de hasard et ainsi prévoir des réglementations particulières à la condition de respecter le principe de proportionnalité des restrictions imposées à un type particulier de jeu de hasard. Elle en conclut qu'en l'espèce, l'État belge était bien en mesure d'être plus strict quant aux règles de publicité touchant aux jeux de hasard exploités dans le cadre des licences de classes A+ et B+ que pour celles relatives aux paris offerts dans le cadre d'une licence de classe F1+, cette différence de traitement reposant sur des critères objectifs et pertinents.

En cas d'annulation de l'arrêté attaqué, elle demande que celle-ci soit limitée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} et plus particulièrement à la suppression des mots "de classe A+ ou B+" et qu'il en aille de même dans la version néerlandaise de l'article précité. Pour ce qui est de l'article 3, §§ 2 et 3 de l'arrêté attaqué, elle estime qu'en cas d'annulation partielle de l'article 1^{er}, il y aurait lieu d'annuler également lesdites dispositions dans la mesure où elles opèrent la distinction critiquée.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante rejoint l'argumentation développée par la partie adverse.

La partie requérante s'en remet quant à elle, dans son dernier mémoire, à la sagesse du Conseil d'État quant à l'étendue de l'annulation éventuelle de l'acte attaqué.

V.2. Appréciation

La partie requérante n'exposant pas en quoi l'acte attaqué violerait l'article 23 de la Constitution, ce grief ne peut être retenu.

La mise en œuvre des articles 10 et 11 de la Constitution implique que les catégories de personnes visées à propos desquelles une discrimination est alléguée, soient dans une situation suffisamment comparable par rapport à l'enjeu du litige. La comparabilité n'exige donc pas une identité absolue, comme cela ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Si les différents types de jeux de hasard font l'objet de certaines dispositions spécifiques au sein d'un même corpus de

règles, ces différences de statuts ne permettent cependant pas de conclure à l'impossibilité d'une comparaison.

En l'espèce, les titulaires des licences supplémentaires A+, B+ et F1+ sont tous des exploitants de jeux de hasard, les paris étant également considérés par le législateur comme relevant de cette catégorie. Tous doivent posséder une licence physique pour pouvoir obtenir une licence digitale. La loi du 7 mai 1999, précitée, régit l'octroi, la suspension et le retrait des licences physiques et digitales, même si des catégories distinctes de jeux autorisés sont déterminées par le législateur qui établit également des conditions d'octroi distinctes tout en réglant par une seule disposition, l'article 43/8, l'octroi des licences « + » à trois types d'établissements de jeux de hasard (I, II et IV).

Si les règles d'octroi des licences physiques peuvent certes différer sur quelques points, fondamentalement elles présentent de nombreux points communs, comme, par exemple, la nécessité d'une convention avec la commune d'implantation. Par ailleurs, les titulaires des licences A, B et F1 (et des licences supplémentaires) sont des exploitants ou des organisateurs de jeux de hasard et tentent de capter le maximum de clientèle. Aucun élément du dossier ne permet d'affirmer, spécialement pour ce qui concerne les licences « + », qu'un joueur d'un établissement (digital) de jeux de hasard de classe I ne sera pas tenté par un jeu auprès d'un établissement digital de classe II ou de classe IV, cette dernière catégorie d'établissement étant également qualifiée d'établissement de jeux de hasard par le législateur.

L'arrêté attaqué entend régler la publicité des jeux de hasard exploités par les titulaires des licences supplémentaires, réguler les jeux par des limitations et informer les joueurs. La plupart des limitations et des interdictions s'appliquent indistinctement aux trois catégories de titulaires de licences « + ».

Ces différents éléments démontrent que si le législateur a entendu tenir compte de certaines spécificités pour ces jeux de hasard, il a également considéré que les titulaires des licences de classes A+, B+ et F1+ sont dans des situations suffisamment comparables puisqu'il leur a rendu applicable un grand nombre de normes communes.

Dès lors, le simple fait que les licences portent sur des jeux de hasard distincts ne suffit pas, à lui seul, à justifier une différence de traitement au travers de la réglementation attaquée.

Quant à la circonstance que les paris et les autres jeux de hasard se développeraient dans des marchés distincts, la partie adverse ne démontre pas concrètement en quoi cette situation est de nature à empêcher leur comparaison.

L'examen de la décision de (l'Auditorat) de l'Autorité belge de la Concurrence est loin d'avoir la portée que lui confère la partie adverse qui ne cite d'ailleurs aucun passage précis de cette décision. Celle-ci constate que la Loterie nationale a abusé de sa position dominante liée à son monopole sur les loteries en utilisant les données de contact des joueurs de loterie par l'envoi d'un courriel sur le marché apparenté des paris sportifs et prononce une amende de 1.190.000 euros. Si ces marchés concurrentiels étaient tellement différents, il y aurait, par la pratique dénoncée, un abus de position dominante, notion supposant une influence d'un marché sur l'autre et non un cloisonnement parfait.

Pour ce qui concerne la décision de la Commission européenne du 4 juin 2004, dont les passages pertinents ne sont également pas indiqués, pas plus que n'est déposée la décision au dossier administratif, il s'agit, d'une part, d'une opération de concentration, et, d'autre part, d'une opération relative au marché français régi par une législation particulière et qui ne vise que des établissements physiques exploitant des tables de jeux et des machines à sous, la Commission renvoyant, par ailleurs, la demande aux autorités françaises, non sans relever que le Conseil français de la Concurrence avait considéré que les jeux de hasard des casinos n'étaient ni substituables aux jeux organisés par la Française des jeux (loterie) ni aux paris sur les courses de chevaux.

Aucune conclusion précise ne peut dès lors être tirée de ces décisions pour ce qui concerne les positions concurrentielles des opérateurs de licences de classes A+, B+ et F1+.

Il ressort du rapport au Roi précédant l'acte attaqué que le but poursuivi est de mieux encadrer l'offre des jeux de hasard en ligne en ayant pour objectif de protéger le consommateur des risques de dépendance et d'éviter que les citoyens ne soient incités à dilapider leur argent via ces jeux de hasard. Ce même rapport au Roi se prévaut d'études scientifiques non identifiées qui démontreraient que certains types de jeux de hasard induiraient un risque de dépendance plus élevé que d'autres. Ainsi, selon la partie adverse, « les jeux de hasard ayant un taux de redistribution élevé et pour lesquels l'intervalle de temps entre la mise et le résultat est très court, comme par exemple les machines à sous, font partie de jeux de hasard les plus risqués ». Si dans ses écrits de procédure, elle fait valoir que les paris poseraient moins de problème pour la santé des joueurs que les jeux de type casino, il ressort

cependant du même rapport au Roi que « les paris sportifs peuvent aussi présenter un profil de risque accru, par exemple dans le cas de paris directs. Il est, par conséquent, proportionnellement et raisonnablement justifié d'imposer des règles plus strictes pour les jeux de hasard pour lesquels ces facteurs de risque sont inhérents ».

Ce n'est que dans son dernier mémoire que la partie adverse identifie les études scientifiques auxquelles elle se réfère sans toutefois les déposer au dossier administratif et dont la plus récente est de 2007, sans démontrer en quoi ces études établiraient que les paris seraient moins dangereux du point de vue de l'addiction aux jeux. Or, dans son dernier mémoire, la partie requérante cite de longs passages d'une étude scientifique de 2019 qui tend à démontrer que les affirmations de la partie adverse ne sont plus pertinentes compte tenu de l'évolution rapide des sites Internet proposant des paris sportifs en ligne à haute fréquence.

Au vu de ces développements, il n'est pas clairement établi que les titulaires des licences supplémentaires ne seraient pas dans une situation suffisamment comparable au regard des risques générés par les jeux de hasard qu'ils exploitent sur la santé des joueurs.

Les articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 3, §§ 2 et 3, sont insérés dans le chapitre I^{er} de l'arrêté attaqué qui est consacré aux modalités relatives à la publicité et contiennent un régime juridique distinct pour, d'une part, les titulaires de licences supplémentaires A+ et B+ et, d'autre part, les titulaires de licences supplémentaires F1+.

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué est rédigé comme il suit :

« Article 1^{er}. Les titulaires de licence de classe A+ ou B+ peuvent faire la promotion des jeux de hasard qu'ils exploitent au moyen des instruments de la société de l'information uniquement sur le site Internet sur lequel l'exploitation de ces jeux est autorisée ou par le biais de publicités personnalisées au sens du Livre VI ou du Livre XII du Code de droit économique. Les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ doivent veiller à n'adresser aucune publicité personnalisée aux personnes auxquelles l'accès aux jeux de hasard est interdit ou refusé en vertu de l'article 54 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 cet alinéa, il se déduit que les titulaires de licences supplémentaires F1+ peuvent faire la promotion des jeux de hasard (paris) sans limitation quant au support promotionnel retenu ainsi que par le biais d'autres formes de publicités que celles personnalisées au sens du Livre VI ou du Livre XII du Code de droit économique. Il en ira ainsi, par exemple, via les équipements sportifs portés par les

joueurs lors des compétitions pour lesquelles les paris sont possibles, compétitions éventuellement télévisées ou encore via de l'affichage en rue.

Cette disposition permet ainsi aux titulaires de licences supplémentaires F1+ d'avoir une visibilité plus importante auprès des consommateurs par rapport à la partie requérante, titulaire d'une licence supplémentaire B+.

L'article 3, §§ 2 et 3, de l'acte attaqué est rédigé comme il suit :

« Art. 3. § 1^{er}. [...] § 2. Les publicités pour les paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information par les titulaires d'une licence de classe F1+ ne peuvent pas:

- 1° encourager les mineurs d'âge à jouer ou faire croire que les mineurs d'âge peuvent jouer, ni cibler les mineurs d'âge ou mettre en scène dans des publicités des personnes qui sont ou paraissent être des mineurs d'âge jouant à un paris;
- 2° inciter les mineurs à persuader leurs parents ou d'autres personnes à participer aux paris faisant l'objet de cette publicité;
- 3° être diffusées dans des médias ou des supports publicitaires connus pour s'adresser principalement aux mineurs d'âge;
- 4° être montrées dans un cinéma lors de la projection d'un film principalement destiné à un public composé de mineurs d'âge;
- 5° se dérouler dans des lieux où se réunissent principalement des mineurs d'âge ou dans des établissements de santé;
- 6° utiliser des dessins ou des techniques de marketing faisant référence à des personnages, des images ou des expressions populaires ou à la mode chez les mineurs;

§ 3. Les publicités, communications ou actions promotionnelles en faveur des jeux de hasard exploités par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas:

- 1° encourager les personnes âgées de moins de 21 ans à jouer ou leur faire croire qu'elles sont autorisées à jouer, cibler ces personnes ou mettre en scène dans des publicités des personnes qui sont ou paraissent âgées de moins de 21 ans en train de prendre part à un jeu de hasard;
- 2° inciter les personnes âgées de moins de 21 ans à persuader leurs parents ou d'autres personnes à participer aux jeux de hasard faisant l'objet de cette publicité;
- 3° utiliser des dessins ou des techniques de marketing faisant référence à des personnages, des images ou des expressions populaires ou à la mode chez les mineurs ».

Si l'on compare les deux paragraphes, les restrictions sont les suivantes :

§ 2. Les publicités pour les paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information par les titulaires d'une licence de classe F1+ ne peuvent pas :	§ 3. Les publicités, <u>communications ou actions promotionnelles</u> en faveur des jeux de hasard exploités par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+ via les instruments de la société de l'information ne peuvent pas:
1° encourager les mineurs d'âge à jouer ou faire croire que les mineurs d'âge peuvent jouer, ni cibler les mineurs d'âge ou mettre en scène dans des publicités des personnes qui sont	1° encourager les personnes âgées de moins de 21 ans à jouer ou leur faire croire qu'elles sont autorisées à jouer, cibler ces personnes ou mettre en scène dans des publicités des personnes qui

ou paraissent être des mineurs d'âge jouant à un paris;	sont ou paraissent âgées de moins de 21 ans en train de prendre part à un jeu de hasard;
2° inciter les mineurs à persuader leurs parents ou d'autres personnes à participer aux paris faisant l'objet de cette publicité;	2° inciter les personnes âgées de moins de 21 ans à persuader leurs parents ou d'autres personnes à participer aux jeux de hasard faisant l'objet de cette publicité;
3° être diffusées dans des médias ou des supports publicitaires connus pour s'adresser principalement aux mineurs d'âge;	
4° être montrées dans un cinéma lors de la projection d'un film principalement destiné à un public composé de mineurs d'âge;	
5° se dérouler dans des lieux où se réunissent principalement des mineurs d'âge ou dans des établissements de santé;	
6° utiliser des dessins ou des techniques de marketing faisant référence à des personnages, des images ou des expressions populaires ou à la mode chez les mineurs;	3° utiliser des dessins ou des techniques de marketing faisant référence à des personnages, des images ou des expressions populaires ou à la mode chez les mineurs;

Les restrictions du § 2, 3° à 5°, s'expliquent par la circonstance que les titulaires de licences supplémentaires F1+ ne sont pas limités, pour la promotion de leurs jeux de hasard, à leur site Internet. En dehors de ces trois restrictions, les titulaires de licences supplémentaires A+ et B+ sont limités dans leur communication à propos de leurs produits. Alors que les titulaires de licences supplémentaires F1+ voient leur publicité freinée sur trois points, les titulaires de licences supplémentaires A+ et B+ voient leur publicité, leur communication et leurs actions promotionnelles encore davantage freinées sur ces trois points également.

Pour justifier cette différence de traitement entre les titulaires de licences supplémentaires, la partie adverse invoque une différence qui est consacrée à l'article 60 de la loi du 7 mai 1999, précitée, qui est rédigé comme suit:

- « Art. 60. Il est interdit de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard des classes II, III et IV, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché de biens et de services comparables.
Il est autorisé de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard de classe I, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit

ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 400 euros par deux mois et par joueur.
Le Roi peut fixer des conditions supplémentaires ainsi qu'adapter le montant visé à l'alinéa précédent. ».

Toutefois, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi cette différence légale serait pertinente par rapport aux restrictions de promotion et de publicité qui sont ici mises en cause. Ce n'est pas parce que des présents peuvent être proposés par les titulaires de licences (supplémentaires) A (+), que ces derniers et les titulaires de licences (supplémentaires) B (+) ne peuvent pas utiliser les mêmes vecteurs de communication que les titulaires de licences supplémentaires F1+. On ne saurait déduire de cette disposition légales que le Roi serait habilité à mettre en place un régime de publicité différencié sans justification raisonnable entre des catégories de titulaires de licences supplémentaires qui ne se recoupent d'ailleurs pas au travers de l'article 60.

La partie adverse n'avance concrètement aucune justification à la différence de traitement dénoncée par la partie requérante et les références aux arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne sont sans pertinence pour permettre de comprendre la restriction imposée aux titulaires de licences supplémentaires A+ et B+ par l'acte attaqué. Le rapport au Roi n'expose pas non plus de manière pertinente la différence de traitement entre les titulaires de licences supplémentaires mais indique qu'il y a un matraquage publicitaire pour les paris sportifs durant les programmes sportifs (la diffusions en télévision des compétitions sportives seront «protégées» à l'égard de tous les titulaires de licences supplémentaires par l'article 3, § 1^{er}) tout en permettant des communications et des actions promotionnelles pour les paris sportifs à l'article 3, § 2.

Le rapport au Roi relève aussi un risque accru de dépendance lié aux paris sportifs avec, en exemple, les paris en direct. Si les paris en direct présentent, à en lire le rapport au Roi, un risque accru, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi la promotion pour ces paris n'est pas limitée, à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même manière que celle retenue pour les titulaires de licences supplémentaires A+ et B+, ni pourquoi l'article 3, § 2, permet des « communications ou actions promotionnelles » pour les paris digitaux alors que ces pratiques sont prohibées pour les titulaires de licences supplémentaires A+ et B+.

Quant aux études vantées au rapport au Roi, comme il a déjà été souligné ci-avant, leur pertinence n'est pas concrètement établie.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le moyen unique est fondé.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une annulation partielle de l'acte attaqué et plus particulièrement de certaines parties d'articles.

Dès lors que le moyen unique ne concerne que les dispositions de l'arrêté attaqué qui traitent de la publicité des jeux de hasard en ligne, il est raisonnable de limiter l'annulation à celles-ci. Toutefois, cette annulation ne peut aboutir à une réformation de l'acte attaqué. Or, en limitant l'annulation à certaines parties d'articles comme le demande la partie adverse, le Conseil d'État se substituerait à celle-ci qui, au vu de la discrimination dénoncée, doit pouvoir réparer cette illégalité en procédant à une nouvelle appréciation des enjeux en présence.

Il convient dès lors d'annuler dans le chapitre I^{er} de l'acte attaqué, les articles 1^{er}, alinéa 1^{er} et 3, §§ 2 et 3 en ce qu'ils consacrent une différence de traitement injustifiée entre les titulaires des licences supplémentaires A+, B+ et les titulaires de la licence F1+.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA DERBY est accueillie.

Article 2.

Les articles 1^{er}, alinéa 1^{er} et 3, §§ 2 et 3 du chapitre I^{er} de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information sont annulés.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le six février deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Frédéric GOSSELIN,
Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT