

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.776 du 17 mai 2024

A. 232.201/XI-23.295

En cause : 1. **la société anonyme ROCOLUC,**
 2. **la société anonyme FREMOLUC,**
 3. Frédéric **VAN DEN BERGHE,**
 ayant tous élu domicile chez
 M^{es} François TULKENS et
 Lola MALLUQUIN, avocats,
 boulevard de l'Empereur 3
 1000 Bruxelles,

contre :

la Commission des jeux de hasard,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société anonyme CASINOS AUSTRIA
INTERNATIONAL BELGIUM,**
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles,
également assistée et représentée par
M^e Jean-François GERMAIN, avocat.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 novembre 2020, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 30 juin 2020 d'octroyer à la [partie intervenante] une licence F1+116777 en vue d'exploiter des jeux de hasard via l'URL "www.sports.betway.be" ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 15 décembre 2020, la société anonyme (SA) Casinos Austria International Belgium demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 25 janvier 2021 a accueilli provisoirement la requête en intervention introduite par la SA Casinos Austria International Belgium.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Eric 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 14 mars 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 22 avril 2024.

M^{me} Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e François Tulkens et M^e Lola Malluquin, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis.

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

III. Faits utiles

1. La première partie requérante est une société anonyme qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle expose qu'elle exploite un établissement de classe II (salle de jeux de hasard) à Ixelles et dispose d'une licence de classe B (licence n° B3892). Elle déclare détenir également une licence supplémentaire B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II sur le site « www.casinobelgium.be ».

La deuxième partie requérante est une société anonyme qui a pour objet l'exploitation de jeux de hasard. Elle expose qu'elle exploite un établissement de classe III (débit de boissons) au moyen d'une licence de classe C (licence n° C10848).

La troisième partie requérante est administrateur-délégué de la première partie requérante. Elle expose être une personne physique qui joue ou est susceptible de jouer occasionnellement à des jeux de hasard visés par la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

La partie requérante en intervention expose qu'elle exploite le casino de Bruxelles, établissement de classe I, qu'elle est titulaire d'une licence complémentaire A+20000 et qu'elle « dispose également d'une licence F1 pour exploiter l'organisation de paris (licence FA+116777 (F1)) ».

2. Par une requête introduite le 24 septembre 2015, la première partie requérante demande l'annulation de la décision de la Commission des jeux de hasard du 1^{er} juillet 2015 d'octroyer à la partie requérante en intervention 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 même jour d'octroyer à la même société 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 ».

Le Conseil d'État annule ces deux décisions par son arrêt n° 245.272 du 1^{er} août 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.272).

3. Le 23 octobre 2019, la partie adverse octroie une licence complémentaire FA+116777 à la partie requérante en intervention, à la suite de sa demande tendant à

exploiter le site www.sports.betway.be en tant que licence complémentaire de la licence F1 116777, valable pour une durée de 9 ans, et délivrée le 6 juillet 2011.

Par une requête introduite le 29 janvier 2020, enrôlée sous le numéro A. 230.092/XI-22.864, les deux premières parties requérantes sollicitent l'annulation de cette décision.

4. Le 11 décembre 2019, la partie adverse octroie à la partie requérante en intervention une licence A+20000 en vue d'exploiter des jeux de hasard via l'URL « www.casino.betway.be ».

Par une requête introduite également le 29 janvier 2020, enrôlée sous le numéro A. 230.091/XI-22.863, les deux premières parties requérantes sollicitent l'annulation de cette décision.

5. Le 20 avril 2023, à la demande de la partie requérante en intervention, la partie adverse prend une nouvelle décision consistant à « adapter la licence » A+20000, avec une nouvelle URL « www.betwaycasino.be ».

Cette décision est contestée notamment par les parties requérantes, dans le cadre d'un recours en annulation introduit le 18 août 2023 et enrôlé sous le numéro A. 239.862/XI-24.525.

Par un courrier du 18 août 2023, elles demandent, en outre, l'extension de l'objet du recours enrôlé sous le numéro A.230.091/XI-22.863 à cette nouvelle décision. Par un arrêt n° 258.325 du 27 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.325), le Conseil d'État rouvre les débats dans cette affaire.

6. Par un arrêt n° 258.051 du 29 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.051), le recours enrôlé sous le numéro A. 230.092/XI-22.864 est rejeté à défaut d'intérêt actuel, la licence complémentaire FA+116777 attaquée étant expirée au même titre que la licence F1 116777 précitée.

7. Le 30 juin 2020, la partie adverse octroie de nouvelles licences F1 et F1+116777 à la partie requérante en intervention, qui font chacune l'objet d'un recours en annulation. Le recours dirigé contre la nouvelle licence F1 116777 est enrôlé sous le numéro A. 232.198/XI-23.294, tandis que la nouvelle licence complémentaire F1+116777 constitue l'acte attaqué dans la présente affaire. Elle permet à la partie

requérante en intervention d'exploiter des jeux de hasard via l'URL « www.sports.betway.be ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SA Casinos Austria Belgium ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement dès lors qu'elle est la bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Note d'audience et droits de la défense de la partie intervenante

V.1. Thèses des parties

Dans la perspective de l'audience, en vue de laquelle le conseiller rapporteur a annoncé aux conseils des parties qu'ils seraient invités à répondre aux questions énoncées par ses soins, les conseils des parties requérantes ont communiqué une note d'audience.

À l'audience, la partie intervenante dénonce une violation de ses droits de la défense.

V.2. Appréciation

Les notes d'audience ne sont pas prévues par le règlement général de procédure, et, sauf si et dans la mesure où elles hébergent un moyen ou une exception relevant de l'ordre public, sous réserve du respect de la loyauté procédurale, elles ne requièrent dès lors pas de réponse formelle. Leur communication avant l'audience doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers les autres parties et le Conseil d'État, elles ne sont pas prises en considération comme pièces de procédure mais uniquement à titre informatif.

Par ailleurs, les questions annoncées aux parties avant l'audience concernaient tantôt le premier moyen soulevé dans la présente affaire, tantôt l'élément nouveau communiqué par la partie adverse dans un courrier du 25 mars 2024. Dès lors que les parties requérantes ont annoncé à l'audience que, sans reconnaissance préjudiciable, elles se désistaient de ce premier moyen, que le présent arrêt prend acte de ce désistement, et qu'il rouvre les débats en vue de permettre la poursuite de l'examen de l'affaire, les droits de la défense de la partie intervenante ne peuvent avoir été violés en raison des éléments plaidés par les parties requérantes à l'audience, soit

en rapport avec les moyens soulevés à l'appui de leur recours, soit en réaction à la plaidoirie de la partie adverse concernant l'incidence de l'élément nouveau invoqué par ses soins, plaidoirie à laquelle la partie intervenante s'est au demeurant ralliée.

VI. Premier moyen – désistement

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment ses articles 4, 6, 25, 28, 29, 34, 43/3, 43/4, 43/8, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe I, de l'arrêté royal du 26 avril 2004 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité, notamment son article 4, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, elles font grief à l'acte attaqué de permettre l'exploitation d'une licence F1+ via l'URL « www.sports.betway.be », avec pour conséquence que le nom de domaine « betway » et des URL associées sont autorisés pour l'exploitation de jeux de hasard relevant de licences de classes distinctes, un tel cumul étant exclu par les dispositions visées au moyen.

Dans une seconde branche, présumant que l'acte attaqué n'aborde aucunement la question du cumul de licences de classes distinctes sur un même site, et leur fait grief, elles estiment dès lors qu'il appartient à la partie adverse de s'assurer que l'octroi de la licence ne donne pas lieu à l'exploitation de jeux de hasard relevant de licences de classes distinctes sur un même site, ce qui doit ressortir de la motivation de la décision d'octroi.

A l'audience, les parties requérantes déclarent que, compte tenu de l'article 4 de la loi du 18 février 2024 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, publiée au *Moniteur belge* du 1^{er} mars 2024 et entrant en vigueur le premier jour du sixième mois suivant cette publication, elles se désistent du premier moyen de la requête, ceci sans aucune reconnaissance préjudiciable.

Il y a lieu de prendre acte de ce désistement.

VII. Réouverture des débats

VII.1. Exposé des éléments nouveaux

1. Le 20 avril 2023, soit après le dépôt du rapport de l'auditeur et l'échange des derniers mémoires, à la demande de la partie intervenante, la partie adverse prend une nouvelle décision dont elle indique en la notifiant à sa destinataire qu'elle consiste à « adapter la licence » A+20000, avec une nouvelle URL « www.betwaycasino.be ». La partie intervenante communique cette décision au Conseil d'État et aux autres parties le 19 juin 2023, et considère que cet élément nouveau a une incidence sur l'objet du recours et sur l'intérêt des parties requérantes à l'annulation. Elle expose que depuis cette nouvelle décision, elle exploite des jeux de hasard sur l'URL www.betwaycasino.be tandis que des paris continuent d'être exploités sur l'URL www.sports.betway.be, que ces deux URL constituent des noms de domaine différents et non plus des sous-domaines du domaine betway.be. Elle affirme que, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, un recours en annulation n'est recevable que pour autant que l'annulation de l'acte attaqué puisse procurer un avantage concret à la partie requérante, la seule satisfaction de voir une illégalité reconnue ne suffisant pas. Or, compte tenu de la décision nouvelle du 20 avril 2023 « décidant de revoir la licence A+ octroyée à la S.A. Casinos Austria International Belgium », l'annulation de la décision du 11 décembre 2019 « ne pourrait (plus) apporter aux requérantes aucun avantage concret ». La partie intervenante estime qu'il conviendrait à tout le moins de constater que la prétendue illégalité de la décision du 11 décembre 2019, consistant en la division du nom de domaine betway.be en deux sous-domaines n'existe plus depuis la décision du 20 avril 2023. À titre subsidiaire, la partie intervenante sollicite du Conseil d'État que de nouveaux délais soient prévus afin de permettre aux parties requérantes, adverse et intervenante de s'exprimer quant aux conséquences de la décision de la partie adverse du 20 avril 2023.

Par un courrier de son conseil du 11 juillet 2023, la partie adverse produit également cette nouvelle décision du 20 avril 2023, sans s'exprimer quant à son incidence sur l'objet du recours et sur l'intérêt des parties requérantes à l'annulation.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique le 18 août 2023, les parties requérantes réagissent en substance comme suit à cet élément nouveau. Tout d'abord, elles considèrent que l'illégalité dénoncée dans leur requête en annulation (première branche du premier moyen) demeure, malgré la modification de l'URL. Selon elles, la partie adverse a autorisé et continue d'autoriser un cumul illégal par le biais de l'exploitation de jeux de hasard de classes distinctes sur un seul et même site internet. Elles exposent que « la nouvelle séparation des URL (désormais “www.betwaycasino.be” et “www.sports.betway.be”) pour correspondre à deux “noms de domaine” techniquement distincts est purement fictive : elle ne correspond à aucune modification en pratique de la situation ou de la structure du site web [...] ». Pour les parties requérantes, il s'agirait là d'une « séparation de façade », qui n'éliminerait pas la discrimination vis-à-vis du monde réel dénoncée dans leur premier moyen, discrimination déjà constatée par la Cour constitutionnelle dans l'hypothèse de noms de domaine strictement identiques. Toujours selon les parties requérantes, « [c]ette différence de traitement existe, peu importe que les jeux de classes distinctes soient exploités via une URL strictement identique ou un même nom de domaine au sens technique du terme (situations que la Cour constitutionnelle a déjà expressément jugées discriminatoires) ou qu'ils soient exploités via des noms de domaine certes techniquement distincts mais qui forment un même site internet au sens courant du terme (situation à propos de laquelle la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée) ». Si, pour les parties requérantes, les considérants de l'arrêt n°129/2017 du 9 novembre 2017 (notamment les considérants B.8.2., B.8.3., B.9) sont applicables *mutatis mutandis* au cas dans lequel plusieurs URLs distinctes forment ensemble un même site internet, elles proposent, au cas où l'enseignement des arrêts de la Cour constitutionnelle ne pourrait être étendu d'initiative par le Conseil d'État à la présente situation, d'interroger à nouveau la Cour constitutionnelle. Il s'agirait de lui permettre de se prononcer sur la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qu'elle n'interdit pas l'exploitation de jeux relevant de licences supplémentaires de classes distinctes (A+ et F1+) sur un même site internet « au sens courant du terme ». Les parties requérantes considèrent ensuite que la seconde branche du premier moyen développée dans la requête conserve également toute sa pertinence, la modification d'URL admise dans la décision du 20 avril 2023 n'ayant fait l'objet d'aucun examen quant à la question du cumul.

Enfin, les parties requérantes concluent leur lettre par l'affirmation qu'elles conservent un intérêt à leur recours dans la mesure où, non seulement la décision nouvelle de la partie adverse ne résoudrait pas l'illégalité dénoncée dans la requête, mais elle ne résoudrait pas celle dénoncée dans les trois autres moyens soulevés, qui concernent des questions tout à fait distinctes (respectivement : l'autorisation de l'exploitation de paris en direct, l'autorisation de l'engagement de paris en ligne et le défaut de motivation quant à la transparence de l'exploitation). Selon elles, ces trois moyens n'ont pas trait au cumul illégal avec la licence A+20000 et sont tout à fait indépendants du sort réservé à cette dernière. Elles ajoutent que la décision initiale d'octroyer la licence F1+116777 pour exploitation via l'URL « www.sports.betway.be » n'a pas disparu de l'ordonnancement juridique et n'a pas cessé de produire ses effets, cette décision étant valable pendant neuf ans à compter de l'octroi de la licence F1 le 30 juin 2020. Dès lors qu'elles contestent la décision du 20 avril 2023, par la demande d'extension de l'objet du recours introduite dans l'affaire A. 230.091/XI-22.863 ainsi que par le recours en annulation distinct introduit le même jour, elles estiment conserver un intérêt à l'annulation des décisions d'octroi des licences initiales qui subsistent, dont en l'espèce celle relative à la licence F1+116777.

2. Le 25 janvier 2024, la partie adverse adopte différentes décisions relatives à la licence A20000 et à la licence A+20000 de la partie intervenante. Cette dernière licence permet l'exploitation du site web « www.betwaycasino.be ». La partie adverse communique ces décisions au Conseil d'État et aux autres parties le 25 mars 2024, et considère que « la délivrance de ces nouvelles licences a pour conséquence que les parties requérantes ont perdu leur intérêt au recours ».

VII.2. Examen

Les parties n'ont pas toutes pu s'exprimer dans leurs écrits de procédure quant aux éventuelles implications des éléments nouveaux communiqués par les parties adverse ou intervenante sur l'intérêt des parties requérantes au présent recours. Les parties adverse et intervenante n'ont notamment pas pu réagir dans un écrit de procédure aux éléments avancés par les parties requérantes dans leur courrier du 18 août 2023. Celles-ci y soulignaient notamment et en substance que l'octroi d'une nouvelle licence A+20000 à la partie intervenante n'avait d'incidence que sur son premier moyen, mais était sans impact sur les trois autres moyens de son recours en annulation, étrangers à la question du cumul d'exploitation de licences distinctes sur un même site internet. Or, à l'audience, les parties adverse et intervenante ont répété qu'en raison de la nouvelle licence A+20000 accordée le 25 janvier 2024, et compte

tenu du fait que les parties requérantes ont plaidé qu'elles n'attaqueraient pas celle-ci, il en résultait une perte d'intérêt au présent recours.

Par ailleurs, les parties requérantes se sont désistées du premier moyen de la requête, seul examiné par l'Auditeur rapporteur à ce stade de la procédure.

Il convient dès lors d'assurer la contradiction des débats, de rouvrir ces derniers et de permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'examen de l'affaire en tenant compte du désistement du premier moyen et des éléments nouveaux identifiés dans le présent arrêt.

VIII. Confidentialité

La partie adverse demande qu'en application de l'article 87, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, la partie confidentielle (pièce 2bis) du dossier administratif qu'elle dépose ne soit pas communiquée aux parties requérantes.

La pièce précitée n'est pas nécessaire à la solution du litige à ce stade de la procédure. Il n'y a dès lors pas lieu de lever la confidentialité de celle-ci, ce sans préjudice de l'appréciation qui pourrait être portée par le Conseil d'État sur la nécessité éventuelle de la porter à la connaissance des autres parties à un autre stade de la procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Casinos Austria International Belgium est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat, désigné par M. l'Auditeur général, est chargé de poursuivre l'examen du recours.

Article 4.

La pièce 2bis du dossier administratif demeure, à ce stade de la procédure, confidentielle.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 mai 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Yves Houyet