

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.239 du 25 juin 2024

A. 230.841/XI-23.000

En cause :                    1. **la société anonyme ROCOLUC,**  
                                     2. **F. V.,**  
                                     ayant élu domicile chez  
                                     M<sup>es</sup> 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<sup>e</sup> Philippe LEVERT, avocat,  
avenue de Fré 229  
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société anonyme DERBY,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pierre JOASSART, avocat,  
rue Belliard 40  
1000 Bruxelles.

-----  
*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 4 mai 2020, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Commission des jeux de hasard du 22 janvier 2020 d'octroyer à la S.A. Derby une licence FA+116428 en vue d'exploiter des jeux de hasard via l'URL "www.ladbrokes.be" ».

*II. Procédure*

Par une requête introduite le 23 juillet 2020, la société anonyme Derby demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 3 septembre 2020 a accueilli provisoirement cette requête.

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 30 janvier 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 18 mars 2024.

M<sup>me</sup> Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>es</sup> François Tulkens et Lola Malluquin, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Lawi Orfila, *loco* M<sup>e</sup> Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Julie Paternostre, *loco* M<sup>e</sup> Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

### *III. Faits utiles*

La première partie requérante est une société anonyme active dans le domaine des jeux de hasard. Dans sa requête, elle déclare qu'elle exploite un établissement de classe II et qu'elle dispose à cette fin d'une licence accordée par la partie adverse sous la référence B3892. Elle déclare détenir également une licence B+3892 qui l'autorise à exploiter des jeux de hasard de classe II en ligne.

La seconde partie requérante se présente comme étant 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.

Le 22 janvier 2020, la partie adverse octroie à la partie intervenante le renouvellement de la licence de classe F1 qu'elle exploite sous la référence FA 116428. Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre de la procédure 230.840/XI-22.999.

Le même jour, la partie adverse, faisant suite à une demande de licence « supplémentaire » ou « complémentaire » de la partie intervenante, lui octroie une licence qualifiée, dans le dispositif de sa décision, de licence de « classe F1+ » « pour l'exploitation du site [www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be) ». Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Intervention*

Il y a lieu d'accueillir définitivement la requête en intervention introduite par la société anonyme Derby en sa qualité de bénéficiaire de l'acte attaqué.

#### *V. Notes d'audience et droits de la défense de la partie adverse*

##### *V.1. Thèse de la partie adverse*

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 et adverse ont communiqué chacun une note d'audience.

Dans sa note et à l'audience, la partie adverse estime que si la cause devait être tranchée sans possibilité de s'exprimer par écrit sur les questions du conseiller rapporteur et sans que l'auditeur ait pu rédiger un rapport complémentaire, ses droits de la défense seraient bafoués, de même que son droit à un procès équitable. Elle sollicite dès lors une réouverture des débats.

##### *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.

La majorité des questions annoncées aux parties avant l'audience concernaient le premier moyen soulevé dans la présente affaire. Dès lors que les parties requérantes ont annoncé à l'audience que, sans reconnaissance préjudiciable, elles se désistaient de ce premier moyen et dès lors que le présent arrêt prend acte de ce désistement, la demande de réouverture des débats sollicitée par la partie adverse en lien avec ce premier moyen est sans objet. Il n'est, de même, plus requis de se prononcer à propos de la recevabilité de la pièce annexée par la partie adverse à sa note d'audience.

La question annoncée aux parties avant l'audience concernant le deuxième moyen de la présente affaire portait sur le fait que les parties requérantes avaient précisé dans leurs écrits qu'un recours en annulation a été introduit auprès de la Cour constitutionnelle contre la loi du 7 mai 2019 sous le numéro 7296, « arguant précisément que si cette loi devait être interprétée comme ayant légalisé le live betting, elle aurait opéré un recul significatif dans la protection de la santé des joueurs et devrait donc être annulée ». La Cour constitutionnelle ayant statué notamment sur ce recours par un arrêt n° 177/2021 du 9 décembre 2021, postérieur à l'échange des derniers mémoires, notamment par un considérant B.67, il a été demandé aux parties de s'exprimer à l'audience sur l'incidence de cet arrêt dans la présente affaire (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.177).

À l'audience, le conseil des parties requérantes a exposé, en réponse à cette question, que dans son arrêt n° 177/2021, la Cour constitutionnelle a jugé que la loi du 7 mai 1999 n'avait pas engendré de recul parce qu'elle ne réglait pas les paris en direct, et donc que la loi ne les autorisait pas. Le conseil de la partie adverse a plaidé que l'arrêt précité n'a pas d'incidence en l'espèce, la disposition qui y est visée étant l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999 alors que les questions préjudicielles suggérées par les parties requérantes dans la présente affaire portent sur les articles 43/3, 43/8 et 43/8 de cette loi ; que la seule chose à retenir de cet arrêt est que la Cour constitutionnelle n'a pas tranché la question de savoir si les paris en direct étaient autorisés ou non avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard ; que la question préjudicielle proposée par les parties requérantes est en tout état de cause vaine dès lors que la légalité de l'acte attaqué s'apprécie à sa date et que les paris en direct sont autorisés au vu de l'article 43/1, alinéa 3, tel qu'il a été ajouté par la loi du 7 mai

2019 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, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale. Le conseil de la partie intervenante a plaidé que les parties requérantes donnaient à l'arrêt de la Cour constitutionnelle une portée qu'il n'avait pas et renvoyé à la plaidoirie du conseil de la partie adverse sur ce point.

La question de savoir si l'arrêt de la Cour constitutionnelle a une incidence déterminante sur la solution du litige, et s'il convient dès lors, comme le demande la partie adverse, de rouvrir les débats à ce sujet afin de permettre aux parties de s'exprimer par écrit et à l'auditeur rapporteur d'établir un rapport complémentaire, est liée à l'examen des différentes questions préjudicielles suggérées par la partie requérante.

## VI. Recevabilité

### VI.1. Recevabilité *ratione temporis*

#### VI.1.1 Thèses des parties

Dans leur requête en annulation, après avoir rappelé que pour les actes qui ne doivent être ni publiés, ni notifiés, le délai de recours commence à courir à compter de la connaissance de l'acte, les parties requérantes exposent que, par courrier du 21 février 2020, la première partie requérante a formulé auprès de la partie adverse une demande d'accès à tous les documents liés aux octrois, renouvellements ou modifications intervenus en janvier et février, que le 4 mars 2020, la partie adverse lui a communiqué un extrait du procès-verbal de la réunion du 22 janvier 2020 mentionnant notamment l'existence de l'acte attaqué. Le 6 mars 2020, la première partie requérante a demandé notamment l'accès aux documents relatifs à l'acte attaqué. Les parties requérantes ajoutent que le 19 mars 2020, la partie adverse a transmis notamment l'acte attaqué, sans transmettre le dossier de demande de licence, qui a donc à nouveau été demandé le 22 mars 2020, avec un rappel le 17 avril 2020. Elles poursuivent en précisant que le 21 avril 2020, la partie adverse a transmis une série de documents, à l'exception du dossier de demande de licence. Les parties requérantes, qui ont agi le 4 mai 2020, déclarent se réserver par conséquent le droit de formuler toute critique nouvelle ou de préciser toute critique qui pourrait apparaître à la lecture du dossier administratif complet. Enfin, elles rappellent qu'il appartient le cas échéant à la partie qui conteste la recevabilité *ratione temporis* d'un recours d'apporter la preuve de sa tardiveté, en démontrant que la requérante a eu une connaissance suffisante de l'acte attaqué et de son contenu plus

de soixante jours avant l'introduction du recours, de simples présomptions ne suffisant à cet égard pas.

La partie intervenante soutient que le recours est irrecevable *ratione temporis*. Elle expose qu'elle « peine à imaginer que les parties requérantes n'ont eu connaissance de la licence FA+116428 que le 4 mars 2020, suite à leur demande d'accès aux actes administratifs formulée auprès de la partie adverse ». Elle observe que la première partie requérante a, « dans un recours ayant donné lieu à l'arrêt n° 247.041, déjà attaqué la licence FA+116428 de la partie intervenante » et que le moyen unique invoqué, relatif au cumul de licence en ligne, « est similaire au premier moyen du présent recours » ; que la seconde partie requérante est administrateur de la première partie requérante, « si bien que la date de connaissance de l'acte attaqué par la première partie requérante correspond à la date de connaissance de l'acte attaqué par cette seconde partie » ; que le recours est irrecevable, « dans la mesure où les illégalités constatées étaient – à supposer qu'elles existent - déjà présentes dans la version précédente de la licence FA+116428, lorsqu'elle a été attaquée par la première partie requérante par une requête en annulation datant du 6 novembre 2018 » ; que les illégalités dénoncées par les parties requérantes dans le présent recours sont triples et concernent « l'interdiction de cumul, les paris en direct et l'engagement de paris » ; que « ces trois moyens, à supposer qu'ils soient fondés *quod non*, pouvaient déjà être connus des parties requérantes bien avant l'introduction du présent recours » ; que « la partie requérante soutenait déjà, à l'époque, l'existence de l'exploitation de licences distinctes sur la même adresse internet [www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be) », que par ailleurs, « s'agissant de l'argument relatif au cumul, les requérantes avaient nécessairement déjà connaissance de l'illégalité, du fait qu'elle a introduit le 27 janvier 2020 une requête en annulation contre la licence A+ de la SA [Grand Casino de Dinant], dans la mesure où le site d'exploitation correspond, selon les parties requérantes, à celui exploité par la [partie intervenante] ». La partie intervenante poursuit en soutenant que l'exploitation de paris en direct est, de même, « un fait connu des parties requérantes, puisque la SA société VDB Faculty, au sein de laquelle [la seconde partie requérante] est également administrateur, a introduit un recours en annulation de la licence FA116428 de la [partie intervenante] pour ce même moyen relatif à l'interdiction de paris en direct », et que ce recours « est inscrit sous le numéro de rôle G/A 227.216 / XI-22.383 ». Enfin, la partie intervenante affirme que « l'engagement de paris est un élément inhérent à l'exploitation de la licence FA+116428, tel qu'il sera développé au stade des observations relatives au moyen » et qu'en attaquant la licence FA+116428 le 6 novembre 2018, « la première partie requérante (et donc le second requérant également) devait forcément être au courant de cette possibilité ».

### VI.1.2. *Appréciation*

Contrairement à ce que soutient la partie intervenante, ni le fait pour les parties requérantes d'avoir sollicité l'annulation d'une précédente licence identique sans avoir soulevé déjà l'ensemble des illégalités qu'elles entendent désormais dénoncer à l'appui du présent recours, ni le fait d'avoir connaissance de la pratique éventuelle des paris en direct depuis longtemps ne les rendent en soi irrecevables à contester l'octroi d'une licence à un opérateur, pour autant toutefois qu'elles introduisent leur recours dans les soixante jours de la prise de connaissance de cet acte individuel, qui ne devait ni être publié, ni leur être notifié. Or, ni la partie adverse, ni la partie intervenante n'établissent que les parties requérantes auraient eu connaissance de l'acte attaqué plus de soixante jours avant l'introduction de la requête en annulation, alors qu'elles ont fait raisonnablement leur possible pour en obtenir copie.

Le recours en annulation est recevable *ratione temporis*.

### VI.2. *Recevabilité ratione materiae*

#### VI.2.1 *Thèse des parties requérantes*

Dans sa requête en annulation, la première partie requérante expose qu'elle exploite un établissement de classe II physique et virtuel et qu'à ce titre, elle entre en concurrence avec les autres titulaires de licence B(+), mais aussi avec les titulaires de licences A(+) et F1(+). Elle se réfère à l'arrêt n°235.745 du 13 septembre 2016, relatif à un recours qu'elle avait introduit contre une licence A+ et une licence F1+, et dans lequel le Conseil d'État a jugé que la question de savoir si l'acte attaqué favorisait illégalement une société concurrente de la partie requérante et si celle-ci disposait dès lors de l'intérêt requis était liée au moyen. La première partie requérante soutient également que l'acte attaqué autorise l'exploitation par le biais d'un même nom de domaine et les URL associées de jeux de hasard correspondant à plusieurs classes distinctes, de sorte que les jeux offerts en ligne par les titulaires concernés bénéficient d'une visibilité accrue et permettent à ces sociétés de réaliser des économies d'échelle et des gains très importants issus du jeu et des bénéfices publicitaires. En effet, soutient-elle, le fait d'offrir en un seul lieu (physique ou virtuel) plusieurs services différents est perçu en soi comme un attrait pour le joueur. La première partie requérante affirme qu'elle est désavantagée par la

concurrence déloyale engendrée par un tel cumul de deux activités sur un même site internet, cumul que la loi sur les jeux de hasard n'autorise pas.

La première partie requérante considère également que l'acte attaqué autorise l'exploitation d'une pratique qui n'est pas autorisée par la loi sur les jeux de hasard, à savoir le pari en direct (« live betting ») et l'engagement de paris en ligne. Ces pratiques qu'elle estime illégales rendent les jeux proposés par les titulaires de licence F1+ plus attractifs pour le joueur et permettent aux titulaires de ces licences de réaliser des gains très importants issus du jeu et des bénéfices publicitaires. Elle en conclut qu'elle est désavantagée par la concurrence déloyale engendrée par ces activités illégales que l'acte attaqué autorise.

Dans son mémoire en réplique, elle estime que le fait que les licences dont elle dispose font l'objet d'un recours en annulation ne saurait influencer ni l'issue ni le déroulement du présent recours, s'agissant « d'une spéculation de la partie adverse, sans lien avec le grief porté par la requérante dans le cadre du présent recours, qui ne s'est nullement réalisée à ce jour ».

Dans son dernier mémoire, elle renvoie au rapport de Monsieur l'Auditeur général adjoint sur ce point.

La seconde partie requérante se présente, pour ce qui concerne l'intérêt, comme une personne physique qui joue ou est susceptible de jouer occasionnellement à des jeux de hasard offerts sur les sites en ligne et soutient que l'acte attaqué autorise des activités illégales néfastes au regard de l'objectif de protection du joueur poursuivi par la loi. Pour ce motif, elle affirme qu'elle dispose d'un intérêt à agir contre l'acte attaqué, en ce que celui-ci porte atteinte à la protection des joueurs.

Dans son mémoire en réplique, elle déclare qu'en tant que citoyen et joueur, elle se voit confrontée au cumul de licences de classes distinctes sur un même site internet, aux paris en direct et à l'engagement de paris en ligne (et au risque d'addiction accru qui en découle), pratiques autorisées par la partie adverse (bien qu'illégales), sans que ces activités à risque n'aient jamais été autorisées à la suite d'un débat parlementaire. Elle ajoute qu'elle dispose d'un intérêt moral, direct et personnel, à ce que la législation soit correctement appliquée par la partie adverse, ceci non seulement en tant que dirigeant d'une entreprise qui est en concurrence directe avec la partie intervenante et qui, contrairement à cette dernière, respecte la législation, mais également en tant que citoyen impliqué dans la défense de la protection du joueur.

Dans son dernier mémoire, la seconde partie requérante affirme que son recours n'est pas une action introduite dans le seul intérêt du respect de la loi, mais dans l'intérêt de la protection d'un intérêt individuel et personnel à la lutte contre le risque d'addiction causé par de nouvelles pratiques promotionnelles et de nouveaux types de jeux développés notamment par la partie intervenante.

#### *VI.2.2. Thèses de la partie adverse et de la partie intervenante*

La partie adverse soulève le défaut d'intérêt à agir de la première partie requérante. Elle expose que les deux licences dont celle-ci se prévaut dans sa requête en annulation, renouvelées le 19 février 2020, font l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État sous le numéro 230.856/XI-23.002. Elle indique que « [d]ans l'hypothèse où ces licences seraient annulées par [le Conseil d'État], la première [partie] requérante ne serait plus autorisée à exploiter des jeux de hasard et ne disposerait plus d'un intérêt au recours ».

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que le Conseil d'État doit avoir égard aux événements qui interviennent en cours d'instance et qui sont de nature à influencer sur la persistance de l'intérêt au recours. Elle rappelle que l'annulation d'un acte administratif intervient avec effet rétroactif et qu'en cas d'annulation des licences octroyées à la première partie requérante le 19 février 2020, celle-ci ne sera jamais censée avoir été titulaire desdites licences et donc dans une situation de concurrence justifiant son intérêt à agir. Elle n'aura alors aucun avantage direct et personnel, si minime soit-il, à quereller l'octroi à d'autres opérateurs de licences en matière de jeux de hasard. La partie adverse juge inique et discriminatoire la situation dans laquelle c'est en fonction de l'ordre dans lequel les recours sont examinés par l'auditorat que l'intérêt de la première partie requérante serait ou non avéré, selon que le Conseil d'État aurait été saisi postérieurement ou antérieurement du recours contre les licences accordées à cette première partie requérante. Elle expose que l'article 84, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne concerne que l'ordre de l'examen des affaires devant la section de législation, et non celui des affaires pendantes devant la section du contentieux administratif, à propos duquel les lois coordonnées et le règlement général de procédure ne stipulent rien. Aussi, elle estime que l'argument de la temporalité de l'introduction des recours ne peut justifier la situation qu'elle vient de décrire. Elle conclut qu'il s'impose de surseoir à statuer dans l'attente du sort du recours en annulation dirigé contre les licences accordées à la première partie requérante.

La partie intervenante, qui soulève la même exception que la partie adverse, sollicite une surséance à statuer dans la présente affaire dans l'attente de l'issue de la procédure en annulation G/A 230.856/XI -23.002 précitée. Elle ajoute qu'il faudrait surseoir à statuer également dans l'attente de la décision du Conseil d'État dans l'affaire pendante sous le numéro de rôle G/A 230.063/XI-22.861. Elle expose que, le 27 janvier 2020, « la première partie requérante a introduit un recours en annulation de la licence A+ de la SA [Grand Casino de Dinant] n° A+65721 (G.A. 230.063/XI-22861) permettant l'exploitation de jeux de hasard de classe I sur l'URL [www.casinoladbrokes.be](http://www.casinoladbrokes.be) » ; que « ce recours est actuellement pendant » ; que le moyen unique invoqué à l'appui de ce recours concerne l'interdiction d'exploiter plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes sur une même adresse URL, en l'espèce [www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be) ; que si le Conseil d'État devait annuler la licence A+ de la société [Grand Casino de Dinant], il en résulterait que, sur l'URL «[www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be) », seule une licence supplémentaire serait dès lors exploitée, à savoir la licence F1+ de la partie intervenante en cause dans le cadre de la présente procédure, à considérer que plusieurs licences soient réellement exploitées sur cette URL, ce que la partie intervenante conteste. Elle en déduit que, dans pareille hypothèse, le premier moyen du présent recours – à savoir l'interdiction du cumul de licences supplémentaires de classes distinctes sur une même URL - n'aurait plus de raison d'être « puisque la licence F1+ de la [partie intervenante] serait la seule à être exploitée sur l'URL "[www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be)" ».

La partie adverse dénonce également l'absence d'intérêt à agir de la seconde partie requérante. Elle considère que l'intérêt vanté par celle-ci dans la requête en annulation n'est pas certain et est hypothétique. En effet, la seconde partie requérante ne démontre en rien qu'elle joue effectivement aux jeux offerts par la partie intervenante, une telle éventualité lui apparaissant d'autant plus hypothétique que la seconde partie requérante est l'administrateur délégué de la première partie requérante, détentrice d'une licence de classe B, et qu'il s'agit d'activités concurrentes à celles exercées par la société bénéficiaire de l'acte attaqué.

La partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité identique, considérant qu'il n'est pas démontré que la seconde partie requérante est un joueur effectif de jeux de hasard en ligne exploités par ses soins par l'intermédiaire du site internet [www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be), qu'il s'agit de l'administrateur délégué de la première partie requérante, laquelle exploite des jeux de hasard de classe II par le site internet [www.casinobelgium.be](http://www.casinobelgium.be), que si la seconde partie requérante devait être un joueur, sans doute ne jouerait-elle pas en faveur d'une entreprise concurrente et qu'à tout le moins, le contraire n'est pas prouvé, alors qu'il lui appartient de prouver qu'elle est

ou serait concrètement affectée par l'exploitation de l'organisation de paris en direct dans un établissement de la partie intervenante pour justifier de son intérêt à agir.

### VI.2.3. *Appréciation*

1. Selon l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.Const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109; C.E.D.H., 17 juillet 2018, *V. c. Belgique*, §§ 42 e.s., ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

Si l'intérêt à agir est mis en doute, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

2. La partie adverse et la partie intervenante mettent en doute l'intérêt à agir de la première partie requérante au motif que la partie intervenante a introduit un recours contre les licences dont la première partie requérante est bénéficiaire. Elles demandent toutes deux qu'il soit sursis à statuer le temps que ce recours soit tranché, dès lors qu'en cas d'annulation de ses licences, l'intérêt dont elle se prévaut aujourd'hui pour agir disparaîtrait rétroactivement sous l'effet de l'annulation de ses licences.

Tant qu'elles ne sont pas annulées ou expirées, la première partie requérante peut se prévaloir de ses licences pour démontrer son intérêt à agir, et il serait contraire à la présomption de légalité qui s'attache à ces actes administratifs de tenir compte de leur caractère annulable pour surseoir par principe à statuer dans toutes les procédures en annulation qu'elle aurait introduites sur la base de ces licences, en ce compris la présente affaire.

Quant à la demande de surséance à statuer formulée par la partie intervenante dans l'attente de l'issue de l'affaire 230.063/XI-22.861, elle concerne la problématique du cumul de licences sur un même nom de domaine, visée au premier moyen de la requête en annulation. Dès lors que les parties requérantes ont annoncé à l'audience que, sans reconnaissance préjudiciable, elles se désistaient de ce premier moyen et dès lors que le présent arrêt prend acte de ce désistement, il n'y a plus lieu de se prononcer sur la pertinence de cette demande.

3. L'intérêt à agir de la seconde partie requérante est mis en doute au motif qu'il est incertain et hypothétique, ou selon le rapport de Monsieur l'Auditeur général adjoint, qu'il s'assimilerait à l'intérêt populaire.

L'article 19 des lois coordonnées fait obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale, dont l'intérêt ne serait pas suffisamment individualisé et distinct de l'intérêt général. Telle est pourtant la portée du recours introduit par la seconde partie requérante, qui déclare dans son dernier mémoire mener une « lutte contre le risque d'addiction causé par de nouvelles pratiques promotionnelles et de nouveaux types de jeux développés par (notamment) la partie intervenante » et dont l'intérêt moral vanté tient à ce que « la législation soit appliquée correctement par la partie adverse ». Indépendamment de la question de savoir si cet intérêt, tel qu'exprimé, est certain dans son chef, il n'est pas suffisamment individualisé et se confond avec l'intérêt général que représente la lutte contre l'addiction aux jeux de hasard.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par la seconde partie requérante.

### *VII. Premier moyen – désistement*

La première partie requérante prend 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 de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements 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, elle fait grief à l'acte attaqué de permettre l'exploitation d'une licence supplémentaire via l'URL [www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be) et affirme qu'en conséquence, le site [www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be) est utilisé pour l'exploitation de jeux de hasard relevant de classes distinctes, alors qu'un tel cumul est selon elle exclu par les dispositions visées au moyen.

Dans une deuxième branche, elle reproche à l'acte attaqué de ne mentionner aucunement la question du cumul de licences de classes distinctes sur un même site, alors 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 classes distinctes sur un même site, ce qui doit ressortir de la motivation de la décision d'octroi.

À l'audience, la première partie requérante déclare 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<sup>er</sup> mars 2024 et entrant en vigueur le premier jour du sixième mois suivant cette publication, elle se désiste de premier moyen de la requête, ceci sans aucune reconnaissance préjudiciable.

Il y a lieu de prendre acte de ce désistement.

## VIII. Deuxième moyen

### VIII.1. Thèse de la première partie requérante

#### A. Requête

La première partie requérante prend un deuxième 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, 21, 25, 43/2 et 43/3, des articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F1, les modalités d'introduction et qu'*a contrario*, d'examen des demandes de licence de classe F1 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F1 en matière d'administration et de comptabilité, notamment son article 1<sup>er</sup>, 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.

La première partie requérante affirme que l'acte attaqué autorise son bénéficiaire à exploiter l'organisation de paris en direct, alors que cette forme de paris est selon elle interdite par la loi du 7 mai 1999, précitée.

Elle développe ce deuxième moyen en expliquant que le *live betting*, ou pari en direct, est la possibilité pour un joueur d'engager un pari après que l'événement concerné a débuté et qu'il s'agit d'une forme de jeux relativement récente « qui a pris une ampleur phénoménale ces dernières années ». Elle cite un auteur qui explique notamment et en substance que les paris en direct n'étaient proposés que de manière très sporadique lorsque les paris devaient avoir lieu dans des locaux physiques ou par téléphone car ce n'était pas pratique pour les opérateurs en raison de la rareté des effectifs disponibles pour surveiller chaque match et réagir aux événements au fur et à mesure qu'ils se déroulaient ; que ce n'était pas intéressant pour les parieurs parce que l'accès aux dernières nouvelles d'un match était lent et qu'ils seraient désavantagés sur le marché par ceux qui communiquaient mieux avec le stade ; que cependant les choses ont changé à mesure qu'internet se

développait et que les débits à large bande augmentaient. La première partie requérante expose ensuite la teneur des articles 21, § 1<sup>er</sup> et 25 de la loi du 7 mai 1999, de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 21 juin 2011 relatif à la forme de la licence supplémentaire et aux modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence supplémentaire en matière de jeux de hasard, du formulaire joint en annexe I à cet arrêté, en particulier son point C.2., de l'annexe II du même arrêté pour en conclure que c'est la partie adverse qui délivre les licences, que sa décision doit être motivée, que le demandeur de licence doit indiquer les jeux qu'il entend organiser et que la partie adverse doit se prononcer sur les jeux autorisés et doit, plus généralement, déterminer les conditions d'exploitation de la licence. Elle observe que l'acte attaqué autorise les « paris », sans précision et sans limitation, que, « [c]omme la majorité des titulaires de licence F1+, la [partie intervenante] exploite des paris en direct sur son site " [www.ladbrokes.be](http://www.ladbrokes.be)", sous un onglet "in-play" » et que la partie adverse « n'a pris aucune mesure visant à interdire cette forme de paris ». La première partie requérante en déduit que « cette exploitation a été autorisée par la Commission des jeux de hasard, si pas explicitement, à tout le moins implicitement ».

La première partie requérante déclare que l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 établit le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, des exceptions pouvant toutefois être prévues par un système de licences. Elle affirme que les paris en direct ne sont pas l'une des formes de paris autorisés par la loi sur les jeux de hasard. Selon elle, si la loi du 10 janvier 2010 a modifié la loi du 7 mai 1999 afin d'en étendre le champ d'application aux paris, cette extension s'est néanmoins opérée sous l'importante réserve mentionnée dans les travaux préparatoires relatifs à l'article 43/1 du texte, suivant lesquels « il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris ». Or, en 2010, le *live betting* n'était pas encore exploité sur le marché belge, de sorte que le législateur n'a pas autorisé cette forme de pari, ni souhaité le faire. Selon la première partie requérante, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cette extension limitée aux paris déjà présents sur le marché dans un arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019 concernant le *virtual betting* en considérant que le législateur n'a voulu autoriser que des paris déjà présents sur le marché belge et qu'à défaut de preuve de l'antériorité de paris sur des événements virtuels, la loi ne pouvait recevoir une extension contraire à la volonté de son auteur, avec pour conséquence que le fait incertain visé à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, de la loi du 7 mai 1999 doit être un fait réel, à savoir un fait sur lequel portaient les paris sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 et ne peut être un fait virtuel sur lequel ne portaient pas les paris sur le marché belge avant l'adoption de la loi du 10 janvier 2010. Pour la première partie requérante, le Conseil d'État confirme donc qu'il faut vérifier si une certaine forme de paris existait déjà avant l'adoption de

la loi du 10 janvier 2010 et, si ce n'est pas le cas, l'exploitation d'un tel pari n'est pas conforme à la loi sur les jeux de hasard. Selon elle, ce raisonnement est entièrement transposable aux paris en direct : à défaut de preuve de l'antériorité à la loi du 10 janvier 2010 des paris en direct, la loi ne peut pas recevoir une extension contraire à la volonté de son auteur et ces paris n'ont pas été autorisés. Elle ajoute que la loi ne précise pas si le fait incertain, en l'occurrence l'évènement dont l'issue est déterminante pour le résultat du pari, doit être un fait qui n'a pas encore commencé, comme c'est le cas dans les paris classiques, ou peut déjà avoir commencé au moment où le pari est engagé, comme dans les paris en direct. Elle invoque une note informative du 6 février 2013, concernant la prise des paris à cote sur les courses de chevaux par des établissements mobiles de classe IV, dans laquelle la partie adverse a confirmé que les paris ne peuvent plus être pris lorsque le fait dont dépend le résultat du pari a déjà commencé et soutient que le principe d'honnêteté des jeux de hasard dont il est fait état dans cette note doit prévaloir à l'égard de tout type de jeux et paris de sorte que l'interdiction d'organiser et d'engager des paris en direct s'applique non seulement aux établissements mobiles de classe IV visés par la note informative précitée, mais aussi, plus généralement, à tout titulaire de licence F1, F1+ ou F2. En décider autrement emporterait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, vu la différence de traitement non justifiée entre les exploitants de paris visés par la note du 6 février 2013 et ceux qui ne relèvent pas de la situation visée par cette note.

Pour la première partie requérante, à supposer qu'il existe le moindre doute quant à l'interdiction de l'organisation et de l'engagement de paris en direct, cette incertitude devrait aussi être résolue en tenant compte de l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection de la santé. Elle expose en substance qu'il convient d'interpréter la loi sur les jeux de hasard en vue de réaliser la meilleure protection de la santé, et non l'inverse. Elle décrit l'impératif de protection du joueur que poursuit la loi du 7 mai 1999 et affirme que les paris en direct présentent des risques accrus d'addiction par rapport aux paris ordinaires, dès lors qu'ils créent pour les joueurs des occasions plus fréquentes, voire infinies, de parier. Elle soutient également que les paris en direct permettent de nombreuses fraudes, notamment du fait qu'ils permettent de spéculer sur le résultat final d'un événement sportif, mais aussi sur une série de micro-événements au sein de l'épreuve. Elle cite le cas de truccages de matches de tennis. Au regard des risques ainsi identifiés, elle estime qu'il convient d'interpréter la loi sur les jeux de hasard d'une manière qui limite l'expansion des jeux et paris et protège les joueurs. Par conséquent, la loi doit être interprétée comme n'autorisant pas l'exploitation de paris en direct.

À titre subsidiaire, à supposer que les paris en direct soient autorisés par la loi sur les jeux de hasard, la première partie requérante estime qu'il y aurait lieu de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle :

- « - Les articles 43/3, 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs violent-ils l'article 23 de la Constitution, en ce qu'ils permettraient aux titulaires de licences F1/F1+/F2 d'exploiter l'organisation et l'engagement de paris en direct, alors que (i) cette forme de paris n'existait pas au moment de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 afin d'en étendre le champ d'application aux paris, (ii) que le législateur a fait part de sa volonté de n'autoriser que les paris déjà présents à ce moment sur le marché belge, et (iii) qu'autoriser l'exploitation de paris en direct reviendrait à réduire sensiblement le niveau de protection accordé aux joueurs, sans que cette réduction repose sur un quelconque motif d'intérêt général » ?
  
- « - Les articles 43/3, 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils interdiraient, pour la prise de paris à cote sur les courses de chevaux par des établissements mobiles de classe IV, la prise de paris après le départ de la course, alors que l'exploitation de l'organisation et de l'engagement de paris en direct serait autorisée dans tous les autres cas » ?
  
- « - Les articles 43/3, 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils interdiraient l'exploitation de l'organisation et de l'engagement des paris virtuels au motif que ceux-ci n'étaient pas présents sur le marché avant la modification de la loi par une loi du 10 janvier 2010, alors que l'exploitation de l'organisation et de l'engagement de paris en direct, qui n'étaient pas non plus présents sur le marché avant la modification de la loi, serait autorisée » ?

### *B. Mémoire en réplique*

En réplique, la première partie requérante précise qu'elle ne dénonce pas l'exécution illégale d'un acte prétendument légal, mais un acte illégal parce qu'il a autorisé une pratique illégale. Elle rappelle que c'est à la partie adverse qu'il appartient de se prononcer sur les jeux autorisés et de déterminer les conditions d'exploitation de la licence et qu'en l'espèce, elle a autorisé les « paris », sans précision et sans limitation, ceci devant se comprendre dans le contexte des types de paris et des conditions d'exploitation que le demandeur de licence propose, et non comme une simple référence générique aux jeux autorisés par la loi sur les jeux de hasard, sous peine de vider de sa substance l'obligation du demandeur de licence de préciser les jeux exploités, et l'obligation de la partie adverse de se prononcer sur les jeux autorisés et de déterminer les conditions d'exploitation de la licence. Pour la première partie requérante, il en va d'autant plus ainsi que la partie intervenante

exploite effectivement des paris en direct et que rien n'indiquait qu'elle cesserait de les exploiter à la suite du renouvellement de sa licence, ce que la partie adverse ne pouvait ignorer, si elle a procédé à un examen complet et minutieux du dossier. Selon la première partie requérante, dans la mesure où les paris en direct sont systématiquement exploités par les titulaires de licence F1 et F1+ (et notamment par la partie intervenante), il appartenait à la partie adverse, à l'occasion de l'octroi de la licence, de prendre les mesures nécessaires visant à exclure de l'autorisation octroyée cette forme de paris illégale. La partie adverse n'en a toutefois rien fait dès lors que, comme le démontre l'argumentaire qu'elle développe dans son mémoire en réponse, elle estime – à tort – que les paris en direct seraient légaux. Selon elle, la partie adverse a autorisé les paris que la partie intervenante exploitait ou envisageait d'exploiter, ce qui inclut notamment des paris en direct, et l'argument de la partie adverse selon lequel l'acte attaqué n'a pas autorisé l'exploitation de paris en direct ne peut pas être suivi. La première partie requérante estime que les annexes jointes à la demande de licence F1+ confirment que l'acte attaqué a autorisé les paris en direct, la partie intervenante ayant en effet joint à sa demande un règlement des paris qui détaille les règles applicables aux paris en direct, confirmant qu'elle entend exploiter de tels paris. La partie adverse a octroyé la licence sur la base de ce règlement des paris qui mentionne l'exploitation de paris en direct, alors que ceux-ci sont illégaux. C'est donc à tort que la partie adverse a octroyé l'acte attaqué, puisque les conditions décrites dans la demande de licence ne satisfaisaient pas aux conditions légales.

Selon la première partie requérante, c'est l'interdiction du *live betting* qui prévaut sous l'empire de la loi du 7 mai 1999. En effet, les articles 2 et 43/1 de la loi du 7 mai 1999 et l'arrêt du 13 septembre 2016 du Conseil d'État doivent être lus en combinaison avec l'article 4 de la loi – qui pose le principe de l'interdiction des jeux de hasard, sauf lorsque ceux-ci ont été expressément autorisés – ainsi qu'à la lumière d'arrêts subséquents en sens contraire tant de la part de la Cour constitutionnelle (e.a. l'arrêt n° 129/2017) et du Conseil d'État (arrêt n° 246.998 du 6 février 2020) et de la volonté du législateur de 2010, qui consistait à n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris en telle sorte que les paris en direct n'ont donc pas été autorisés. Elle estime que l'argument de la partie adverse selon lequel cette lecture de la loi de 2010 ne procéderait pas d'une lecture correcte des travaux préparatoires est contraire à l'arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019 dans lequel le Conseil d'État a cité ces travaux préparatoires et en a déduit que le législateur n'a voulu autoriser que des paris déjà présents sur le marché belge, la loi ne pouvant recevoir une extension contraire à la volonté de son auteur. La première partie requérante observe que la partie adverse lui reproche de ne pas prouver que le concept de pari en direct n'existait pas encore lorsque la loi sur les jeux de hasard a été modifiée en 2010. Selon elle, ceci revient à

exiger la production de la preuve – impossible – d'un fait négatif, alors que c'est à la partie adverse qu'il revient de démontrer que les paris en direct existaient déjà avant 2010 en Belgique, ce qu'elle s'abstient de faire. Elle relève cependant des éléments qui confortent la thèse de l'inexistence de paris en direct avant 2010 : tout d'abord, elle renseigne des sites internet dédiés aux paris qui constateraient que le *live betting* est une pratique nouvelle ; ensuite, elle affirme que les sites dédiés aux paris ne mentionnaient pas le *live betting* avant 2010 et, enfin, elle déclare que les rapports annuels de la partie adverse ne mentionnent pas l'exploitation du *live betting* en Belgique avant 2010 alors que ce phénomène est devenu un sujet de préoccupation à la suite de son apparition sur le marché belge.

En lien avec la note informative de la partie adverse relative aux paris à cote sur les courses de chevaux, la première partie requérante estime que la partie adverse n'identifie pas quelle serait la spécificité des paris à cote (en direct) par rapport aux autres paris en direct. Elle considère que, dans le cas d'autres paris en direct également, les parieurs peuvent être présents dans l'enceinte de l'établissement où l'évènement se déroule ou peuvent le regarder à distance grâce aux technologies actuelles, et un risque de fraude existe. Ces deux types de paris sont donc suffisamment comparables, et ne pouvaient pas être traités différemment par la partie adverse. Plus fondamentalement, à supposer que les paris en direct aient toujours été autorisés, comme l'affirme à tort la partie adverse, la première partie requérante expose avoir peine à identifier sur quelle base légale elle se serait alors fondée, en 2013, pour interdire certaines formes de paris visées par ladite note informative. Selon elle, il faut plutôt en conclure que cette note informative de 2013 exprime dans un cas particulier le principe général de l'interdiction des paris en direct, ceux-ci n'ayant pas été autorisés en 2010.

La première partie requérante, en réplique à l'argument de la partie adverse qui estime que le *live betting* a été autorisé par l'article 43/1, alinéa 3, inséré par la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999, et qui cite à cet effet un extrait des travaux préparatoires, affirme que cet extrait concerne un amendement qui n'a pas été adopté et, considère qu'à l'examen de l'ensemble des travaux préparatoires et modifications successives du projet de loi, il ne peut être conclu avec certitude que la loi du 7 mai 2019 aurait légalisé les paris en direct. Elle constate que le projet de loi du 22 octobre 2018 ne prévoyait aucune modification de l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999 ; que l'amendement n° 11 au projet de loi avait pour objet de légaliser le *live betting*, sauf risque de fraude ; que l'amendement n°40 a remplacé l'amendement n° 11, et avait pour but, lui, d'interdire le *live betting*, sauf absence de fraude, les autres paris étant quant à eux autorisés, sauf risque de fraude ; que l'amendement n° 40 a à son tour été remplacé par l'amendement n°44 qui a

finalement été adopté et dans lequel il n'est plus expressément fait référence aux paris en direct, ni dans l'article, ni dans la justification de l'amendement ; que lors des débats en commission, un député a critiqué l'amendement n°44 en affirmant que « [l]e pari (et notamment le *live betting*) est autorisé, y compris lors des matches de première division de football » et n'a pas été contredit par le ministre ou par les parlementaires de la majorité ; que ce député a par la suite à nouveau interpellé le ministre à propos du *live betting*, notamment en lui posant cette question : « En principe, en matière de jeux de hasard, tout ce qui n'est pas permis, est interdit. Qu'en est-il du *live betting* ? S'il est déjà autorisé, quelle est sa base légale ? » ; que le ministre n'a pas répondu à cette question. Selon la première partie requérante, il découle de cet examen des travaux préparatoires que la partie adverse a reçu le pouvoir d'interdire des paris lorsque le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou lorsqu'elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude, ce qui lui permet uniquement d'interdire les paris qui sont expressément autorisés par la loi mais qui, en raison de circonstances particulières, devraient être interdits. En revanche, cette modification de la loi ne pourrait pas signifier que la partie adverse pourrait autoriser ce qui est interdit. Les paris en direct n'ayant pas été expressément légalisés, ils demeurent interdits et la partie adverse n'a ni le pouvoir de les interdire (ils le sont par l'effet de la loi) ni celui de les autoriser (ce qu'elle fait malgré tout).

La première partie requérante répète que s'il est estimé que la loi du 7 mai 1999 telle que modifiée en 2019 peut être susceptible de diverses interprétations, cette incertitude devrait être résolue en tenant compte de l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection de la santé. Selon elle, l'article 23 de la Constitution est applicable à la situation du *live betting* et l'affirmation de la partie adverse selon laquelle l'article 23 de la Constitution ne concernerait pas la protection du joueur au titre du droit à la santé, au motif que l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ne concernerait que les prestations de sécurité sociale, ne peut pas être suivie car cette disposition vise aussi le droit à la protection de la santé. On ne saurait donc confondre ces droits et leur donner une portée identique, sous peine de faire perdre toute effectivité au droit à la protection de la santé. Elle ajoute que la Charte sociale européenne du 3 mai 1996, citée par la partie adverse, distingue également l'aide sociale d'une part, et le droit à la protection de la santé d'autre part. Le droit à la protection de la santé a une portée spécifique, et invite ainsi notamment les États à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente. Selon elle, il n'est pas contesté que l'addiction au jeu est une cause possible et fréquente d'une santé déficiente, contre laquelle l'État belge doit lutter. De même, affirme-t-elle, la doctrine ne soutient nullement que la protection de la santé serait limitée aux prestations de sécurité sociale. Par ailleurs, le

fait que la Cour constitutionnelle n'ait pas encore examiné la loi du 7 mai 1999 au regard du droit à la protection de la santé n'est pas pertinent puisque cela dépend des cas soumis à la Cour et que rien n'empêche le Conseil d'État de lui soumettre la question. Toujours en réplique à l'argumentation de la partie adverse, la première partie requérante précise qu'elle ne soutient pas que la partie adverse aurait elle-même violé l'article 23 de la Constitution mais qu'elle a violé la loi sur les jeux de hasard, laquelle doit être interprétée dans un sens conforme à l'article 23 de la Constitution. Elle estime avoir démontré que le *live betting* n'était pas autorisé en 2010, qu'il ne l'était pas davantage auparavant, et qu'il ne peut être conclu avec certitude qu'il l'ait été en 2019. Si toutefois la loi sur les jeux de hasard était interprétée comme ayant autorisé le *live betting* (que ce soit en 2010 ou en 2019), il en découlerait donc un recul significatif dans la protection des joueurs et la première question préjudicielle proposée dans la requête en annulation serait alors nécessaire. Elle conteste les justifications avancées par la partie adverse sur la base de l'objectif de canalisation poursuivi par la loi sur les jeux de hasard. Selon elle, cet objectif ne peut avoir pour effet de détricoter le régime légal des jeux de hasard, sous prétexte de le rendre suffisamment compétitif par rapport au « marché noir » des jeux de hasard ; le but doit être de canaliser les joueurs vers un régime suffisamment protecteur. Elle estime qu'il n'est en tout état de cause pas démontré que l'interdiction des paris en direct rendrait le jeu tellement difficile pour le joueur que celui-ci se détournerait de l'offre légale pour préférer l'offre illégale.

### *C. Dernier mémoire*

Dans son dernier mémoire, la première partie requérante réitère son argumentation en rappelant l'intention du législateur lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 – n'autoriser que les paris déjà présents sur le marché – et les enseignements qu'elle tire de l'arrêt du Conseil d'État n° 245.497 du 19 septembre 2019 à propos des paris virtuels, enseignements qui sont selon elle transposables en l'espèce. Pour elle, de la même manière que la notion de « pari » définie dans la loi sur les jeux de hasard exclut les paris virtuels, elle exclut les paris en direct. Elle réaffirme notamment que les paris en direct (liés à un événement en cours) n'étaient pas présents sur le marché belge en 2010, comme déjà démontré dans le mémoire en réplique et qu'en toute hypothèse, puisque les parties adverse et intervenante ne démontrent pas l'antériorité des paris en direct, la loi ne peut recevoir une application extensive, contraire à la volonté de son auteur.

La première partie requérante estime que la présentation par la partie intervenante des paris en direct comme une « modalité » des paris est trompeuse ; que les paris en direct vont bien au-delà ; qu'il s'agit d'une nouvelle forme de paris,

laquelle est nettement plus addictive que les paris traditionnels ; qu'ils sont traditionnellement offerts sur les sites de jeux via un onglet séparé, confirmant qu'ils se distinguent nettement des paris classiques ; qu'une caractéristique fondamentale des paris tels qu'ils étaient conçus classiquement (le fait qu'ils soient pris avant le début de l'événement) est modifiée, au détriment de la protection des joueurs.

Selon elle, la notion de « pari » exclut les paris en direct et cette conclusion s'impose d'autant plus compte tenu du fait que différentes dispositions de la loi sur les jeux de hasard confirment qu'elle ne peut être interprétée comme visant les paris en direct. Elle expose ainsi, premièrement, que la définition de « pari » vise un « fait incertain », alors que dans le cas d'un pari en direct, le caractère incertain du fait en question disparaît de plus en plus au fur et à mesure que l'événement progresse, puisque le résultat du match acquiert un degré de certitude plus élevé vers la fin. Elle souligne, deuxièmement, que la loi distingue deux formes de paris : les paris mutuels et les paris à cote ; que les paris à cote comprennent les paris à cote fixe et les paris à cote conventionnelle ; que les travaux préparatoires de la loi de 2010 indiquent qu'actuellement, seuls les paris mutuels et les paris à cote fixe sont présents sur le marché belge (à l'exception des paris sur les courses hippiques) ; que dans le cas d'un pari en direct, le caractère « fixe » de la cote est altéré puisque les cotations sont adaptées par l'organisateur des jeux de hasard tout au long de la rencontre, qu'il ne s'agit donc plus d'une cote fixe au sens qui était connu lors de l'adoption de la loi de 2010, c'est-à-dire une cote fixée avant le début de l'événement, mais d'une cote évolutive en fonction du déroulement de l'événement. Elle constate, troisièmement, que la loi mentionne que le joueur mise sur le « résultat » d'un fait déterminé (article 2, 7°), tout en précisant par ailleurs qu'il est interdit d'organiser des paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu (article 43/1, alinéa 2) et estime que, comme pour la notion de « fait incertain », la notion de « résultat » n'inclut pas un résultat qui serait déjà partiellement connu (par exemple, un score qui est déjà de 1-0 au moment où le joueur parie sur l'issue de match). D'autre part, la partie requérante rappelle que la loi doit être interprétée compte tenu de l'objectif de protection du joueur qu'elle poursuit, ainsi que de l'article 23 de la Constitution qui consacre le droit à la protection de la santé. La partie requérante souligne le fait que les paris en direct présentent un risque accru d'addiction impactant la santé des joueurs, comme synthétisé notamment dans une proposition de loi déposée le 24 septembre 2020.

La première partie requérante rappelle que c'est à la partie adverse de démontrer que les paris en direct existaient déjà avant 2010 en Belgique, ce qu'elle s'abstient de faire. Elle avance en outre des éléments qui démontrent à suffisance que les paris en direct n'étaient pas présents sur le marché belge et qui confirment que de

tels paris ne sont pas une simple modalité des paris mais une forme nouvelle de jeux avec ses propres caractéristiques et ses propres dangers. Ainsi, premièrement, elle observe que, lors de l'élaboration de la loi du 10 janvier 2010, le législateur n'a à aucun moment fait référence à la présence du *live betting* sur le marché belge. Deuxièmement, ce n'est que depuis peu que, dans les rapports de la partie adverse, le *live betting* reçoit une certaine attention et on peut supposer que celle-ci n'y a prêté attention qu'au moment où il est apparu sur le marché belge. Troisièmement, les sites de paris ne faisaient pas mention de l'existence de paris en direct avant 2010. Quatrièmement, sur le plan technologique, le *live betting* n'est que récemment devenu possible et intéressant en raison des développements en matière d'internet (et de rapidité), d'algorithmes statistiques, du haut débit et du streaming. Cinquièmement, la proposition de loi du 24 septembre 2020 qui vise à encadrer les paris en direct confirme également que les paris sportifs se limitaient auparavant à une mise hebdomadaire sur les rencontres du week-end suivant.

La première partie requérante estime que la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 ne contient aucune disposition expresse dans le sens d'une légalisation des paris en direct. Si, certes, le *live betting* a été discuté durant les travaux préparatoires, certains parlementaires estimant qu'il serait déjà autorisé, d'autres estimant que tel n'est pas le cas, la première partie requérante affirme avoir démontré que l'objectif du législateur était de n'autoriser que les paris déjà présents sur le marché belge, ce qui n'était pas le cas du *live betting*. Citant l'article 43/1, alinéa 3, nouveau, de la loi, elle constate qu'il ne fait aucune référence aux paris en direct, mais uniquement aux paris exposés à la fraude. Elle observe que la justification de l'amendement n°44 qui a inséré cet alinéa ne fait pas davantage référence aux paris en direct, qu'*a contrario*, l'amendement n° 11 mentionnait expressément les paris en direct en vue de les légaliser mais qu'il a été retiré. Selon elle, la référence à « tous les paris possibles, quelle que soit la manière employée pour la proposer » dans la justification de l'amendement n° 44 adopté n'est pas une référence aux paris en direct car les paris en direct ne sont pas une « manière » de proposer des paris (par exemple en ligne, sur un site internet ou une application mobile, dans des agences de paris, en s'adressant au gérant ou en jouant sur une machine) mais un « type » de paris qui n'a pas été autorisé. La première partie requérante rappelle que « la loi pose le principe de l'interdiction des jeux de hasard, sauf s'ils sont expressément autorisés via un système de licence (art. 4 de la loi ; C.C., n° 129/2017, B.1.2) ». Elle affirme que les paris à cote et mutuels présents sur le marché belge en 2010 ont été autorisés, mais non les paris en direct, qu'en 2019, aucun consensus ou vote n'a eu lieu sur les nouvelles formes de paris développées dans l'intervalle par les opérateurs de jeux et que ces nouvelles formes de paris demeurent donc illégales. Elle estime qu'on ne saurait prétendre que toutes les

formes de paris susceptibles de se développer dans les prochaines décennies auraient été autorisées *ab initio* et que ceci va à l'encontre du principe d'interdiction, sauf autorisation via un système de licence, et à l'encontre de ce que le législateur a voté en 2010, que raisonner autrement permettrait en outre que se développent des formes de paris qui n'ont pas pu être encadrées en tenant compte de leurs spécificités, à défaut d'être présentes sur le marché lors de l'adoption de la loi, et qui évoluent sans cadre dans l'attente d'une éventuelle réaction du législateur. Elle considère que le fait qu'une proposition de loi ayant pour objectif l'encadrement du *live betting* ait été soumise à débat démontre que les paris en direct sont une forme spécifique de paris, présentant des dangers accrus pour les joueurs, et doivent faire l'objet d'une réglementation propre. Elle ajoute que les opérateurs de paris tentent de faire admettre comme « légalisée » une pratique qui n'a pourtant jamais été votée par le législateur, qu'il s'agit d'une politique du fait accompli qui ne peut pas être tolérée et qui ne devrait pas tromper le Conseil d'État. Elle répète que la loi du 7 mai 2019 n'a pas plus que la loi du 10 janvier 2010 autorisé les paris en direct et que si le moindre doute existait quant à cette question, cette incertitude devrait être résolue en tenant compte de l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection de la santé.

À titre subsidiaire, la première partie requérante réitère les questions préjudicielles qu'elle suggère au Conseil d'État de poser à la Cour constitutionnelle s'il devait considérer que le *live betting* est conforme à la loi sur les jeux de hasard. Elle affirme qu'il n'y a pas de prémisse inexacte qui autoriserait le Conseil d'État à ne pas poser la première question. Elle précise qu'un recours en annulation a été introduit auprès de la Cour constitutionnelle contre la loi du 7 mai 2019 sous le numéro de rôle 7296, arguant précisément que si cette loi devait être interprétée comme ayant légalisé le *live betting*, elle aurait opéré un recul significatif dans la protection de la santé des joueurs et devrait donc être annulée. Concernant la deuxième question préjudicielle, elle considère que, s'agissant d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution qui est d'ordre public, elle n'a pas à démontrer un intérêt spécifique à la question. Elle soutient avoir du reste un intérêt à ce que les paris en direct ne soient pas autorisés par la partie adverse tant dans le cadre des courses hippiques que d'autres événements. Elle considère que la troisième question préjudicielle repose sur une prémisse exacte.

## VIII.2. Appréciation

1. Le moyen unique est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 concernant la forme de la licence de classe F1, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de

licence de classe F1 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F1 en matière d'administration et de comptabilité, et l'erreur manifeste d'appréciation, à défaut pour la première partie requérante d'exposer de manière compréhensible en quoi l'acte attaqué, relatif à l'octroi d'une licence F1+, violerait ces dispositions ou reflèterait une erreur manifeste d'appréciation.

2. L'acte attaqué octroie le renouvellement d'une licence de classe F1+ pour l'organisation de paris sur des événements sportifs (autres que les courses hippiques), de paris sur des événements et de paris sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger, soit selon les résultats des paris mutuels, soit selon la cote conventionnelle à laquelle les parties se réfèrent.

L'article 2, 5°, 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, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010, définit le pari comme étant un « jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs ». Le même article 2 définit, en ses 6° et 7°, le pari mutuel et le pari à cote, ce dernier étant un « pari où un joueur mise sur le résultat d'un fait déterminé, où le montant des gains est déterminé en fonction d'une cote fixe ou conventionnelle donnée et où l'organisateur est personnellement tenu au paiement du gain aux joueurs ».

L'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la même loi, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010, dispose :

« Il est interdit à quiconque d'exploiter un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard, sous quelque forme, en quelque lieu et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, sans licence préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard conformément à la présente loi et sous réserve des exceptions prévues par la loi ».

Dans sa version applicable en l'espèce, l'article 43/1, de la même loi, tel que modifié par la loi du 10 janvier 2010 et par la loi du 7 mai 2019, dispose :

« Il est interdit d'organiser des paris concernant un événement ou une activité contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou concernant une activité où la majorité des participants sont mineurs.  
Il est interdit d'organiser des paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu.  
La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont

exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés.

En ce qui concerne le pari pris dans le monde réel, le joueur choisit le titulaire de la licence concerné auquel il s'adresse s'il a des questions ou des remarques sur son exploitation ».

Contrairement à ce que soutient la première partie requérante, l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 se limite à interdire l'exploitation de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard. Cette disposition ne prévoit pas qu'à défaut, pour le législateur, d'autoriser certaines modalités de jeux de hasard, en ce compris certains types de paris, ceux-ci seraient interdits. Si une telle interdiction de principe s'appliquait en ce qui concerne les paris, comme le soutient la première partie requérante, l'article 43/1, de la même loi, dont elle ne dénonce pas la violation dans son moyen unique, serait dépourvu de portée juridique, puisque cette disposition a pour objet d'interdire, ou de permettre à la commission des jeux de hasard d'interdire certains paris, notamment selon leur objet ou le contexte de leur déroulement, même s'ils sont organisés sous le bénéfice d'une licence.

Par conséquent, pour autant que l'organisateur de paris bénéficie, comme en l'espèce, d'une licence F1+ pour organiser des paris, il peut en principe organiser ceux-ci comme il l'entend, y compris sous la forme de « paris en direct », sous la réserve que ceux-ci doivent répondre à la définition du pari donnée à l'article 2 de la loi du 7 mai 1999 et sans préjudice des restrictions prévues à l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999, dont notamment, depuis la modification de cet article par la loi du 7 mai 2019, la possibilité que la commission des jeux de hasard interdise cette « possibilité spécifique » de pari si elle l'estime « exposée à la fraude ».

La première partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle laisse entendre que les « paris en direct » dont elle dénonce l'organisation ne seraient pas des paris au sens de l'article 2 de la loi du 7 mai 1999 mais s'apparenteraient à des « paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu », interdits par le même article ainsi que par l'article 43/1, alinéa 2, de la même loi, ou encore qu'un « pari en direct » ne serait pas un pari à cote fixe au sens qui était connu lors de l'adoption de la loi de 2010, c'est-à-dire selon elle une cote fixée avant le début de l'événement. Un « pari en direct » tel que ceux que la première partie intervenante est légalement autorisée à organiser grâce à l'acte attaqué est un pari relatif à un événement, une activité ou des faits réels et qui porte, au moment où il est organisé et engagé, sur un fait incertain, non encore survenu, ce même si l'événement ou l'activité à l'occasion desquels il pourrait se produire a commencé. Aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 n'interdit par

principe d'organiser des paris à cote fixe (ou conventionnelle pour les courses hippiques) au fur et à mesure du déroulement d'un événement ou d'une activité, pour autant que les différents faits incertains sur lesquels ils portent ne soient pas encore survenus au moment où les paris sont organisés et engagés.

Que la possibilité d'organiser de tels « paris en direct » dépende du type d'événement ou d'activité et forcément de sa longueur, ou que la commission des jeux de hasard ait, dans une note informative du 6 février 2013, interdit la prise de paris à cote sur les courses hippiques par des bookmakers après le départ de la course, est sans incidence sur le fait qu'ils ne sont pas par principe interdits par la loi du 7 mai 1999, ceci depuis – et dès – sa modification par la loi du 10 janvier 2010.

De même, qu'une incertitude ait pu régner quant à la légalité de ce type de paris lorsqu'ils se sont multipliés à la faveur du développement des technologies ne change rien au constat qu'ils n'ont pas été interdits lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010. Cette incertitude est en tout état de cause levée depuis l'adoption de la loi du 7 mai 2019 qui a modifié notamment l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999 pour y inscrire la possibilité pour la commission des jeux de hasard d'interdire des paris « si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude », les discussions parlementaires ayant donné lieu à cette modification démontrant sans le moindre doute que, parmi toutes les manières employées pour proposer des paris, les « paris en direct » ont été spécialement envisagés comme étant concernés par cette potentielle interdiction. Il en résulte que, tant qu'ils ne sont pas interdits par la partie adverse sur la base de l'article 43/1, ainsi modifié, dont la première partie requérante ne dénonce pas la violation, et pour autant qu'ils respectent les autres restrictions résultant expressément de la loi du 7 mai 1999, les « paris en direct » sont encore autorisés en principe, comme ils le sont depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010 indépendamment de l'usage qui a pu être fait en pratique de cette autorisation. Par conséquent, en octroyant la licence attaquée à la partie intervenante, comme licence supplémentaire d'une licence de classe F1, portant légalement sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel, la partie adverse n'a méconnu aucune des dispositions ou principes visés au moyen et il n'appartient pas au Conseil d'État, sous couvert de l'interprétation conforme à l'article 23 de la Constitution sollicitée par la première partie requérante, d'ajouter dans la loi une interdiction qui n'y figure pas.

3. La première partie requérante demande que trois questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle dans l'hypothèse où le Conseil d'État considérerait que les paris en direct sont autorisés par la loi du 7 mai 1999.

La première question préjudicielle sollicitée porte sur les articles 43/3, 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999, dont aucune ne règle le concept des paris en direct, pas même l'article 43/8, seul relatif aux licences supplémentaires auxquelles ressortit l'acte attaqué. Telle que la première partie requérante la formule, cette question préjudicielle est donc inutile à la solution du litige et ne doit donc pas être posée. Plus fondamentalement, elle repose sur le postulat que la loi du 7 mai 2019, après l'entrée en vigueur de laquelle l'acte attaqué a été adopté, aurait opéré un recul dans la protection de la santé des joueurs en « légalisant » les « paris en direct », alors que, comme cela vient d'être constaté, les « paris en direct » n'étaient pas interdits avant la réforme précitée. Il n'y a donc pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle à propos d'un recul qui n'est pas avéré et qui ne trouve en tout état de cause pas sa source dans les dispositions légales visées par la première partie requérante.

La deuxième question préjudicielle suggérée par la première partie requérante, outre qu'elle porte elle aussi sur des dispositions qui ne règlent pas le concept des paris en direct, repose sur une interprétation de la loi du 7 mai 1999 qui n'est pas exacte. L'interdiction évoquée par la première partie requérante concernant la prise de paris à cote sur les courses de chevaux par des établissements mobiles de classe IV après le départ de la course résulte d'une note de la partie adverse adoptée en 2013 mais n'affecte en effet en rien le fait que la loi du 7 mai 1999 n'interdit pas par principe l'organisation de « paris en direct », que ceux-ci soient relatifs à des paris hippiques ou à des paris relatifs aux autres événements, activités ou faits.

Enfin, la troisième question préjudicielle, outre qu'elle doit se voir opposer les mêmes objections quant aux dispositions légales qu'elle vise, repose sur une analyse erronée de la portée de la jurisprudence du Conseil d'État relative aux « paris virtuels ». En effet, dans l'arrêt n° 245.497 du 19 septembre 2019 invoqué par la première partie requérante, le Conseil d'État devait se prononcer sur une « note » de la commission des jeux de hasard intitulée « Paris sur des événements virtuels (1<sup>er</sup> juillet 2015) » et donc sur la possibilité que des paris portent sur des « événements » reposant sur des faits incertains virtuels et non réels. Il a tenu compte dans ce contexte de la volonté du législateur de n'« autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris » et de son constat qu'actuellement « [d]es paris peuvent être organisés sur des événements sportifs, sur des courses hippiques et des événements autres que sportifs qui ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs » (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.497). La question de l'antériorité par rapport à la loi du 10 janvier 2010 concerne donc le type d'événements – et par conséquent les

faits incertains – sur lesquels peuvent porter des paris, mais non, comme en l’espèce, sur la manière de proposer des paris sur ces mêmes événements. Reposant sur un raisonnement erroné et une interprétation inexacte de la loi, cette question préjudicielle n’est, pas plus que la deuxième, utile à la solution du litige.

Le deuxième moyen n’est pas fondé et il n’y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles soulevées par la première partie requérante.

## *IX. Troisième moyen*

### *IX.1. Thèse de la première partie requérante*

#### *A. Requête*

La première partie requérante soulève un troisième 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, 15/2, 15/3, 25, 43/3, 43/4, 43/8, du principe général de motivation interne selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l’erreur manifeste d’appréciation et de l’excès de pouvoir.

Elle fait grief à l’acte attaqué d’octroyer « une licence F(A)+116428 à la [partie intervenante] qui l’autorise à exploiter l’engagement de paris via des instruments de la société de l’information » alors que la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard « ne prévoit l’octroi que de licences F1+ et n’autorise pas l’exploitation de l’engagement de paris (licence F2) via des instruments de la société de l’information, seule l’exploitation de l’organisation de paris (licences F1 et F1+) étant autorisée en ligne ».

Dans les développements relatifs à ce moyen, la première partie requérante explique, notamment en citant un extrait des travaux parlementaires, la

distinction organisée par la loi du 7 mai 1999, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010, entre l'organisation de paris, qui peut être exploitée au moyen d'une licence F1, et l'engagement de paris, qui peut être exploité au moyen d'une licence F2. En pratique, cela signifie que les titulaires de licence F1 déterminent les événements sur lesquels il pourra être parié, la cote qui s'appliquera à chaque pari, etc. tandis que les titulaires de licence F2 prennent les paris des joueurs. Les titulaires de licences F2 servent donc d'intermédiaires entre l'organisateur des paris et les joueurs en engageant les mises pour le compte de l'organisateur et les entreprises qui réunissent les qualités d'organisateur et de preneur d'engagements doivent être titulaires à la fois d'une licence F1 et d'une licence F2.

La première partie requérante expose que c'est la partie adverse qui délivre les licences, que sa décision doit être motivée, que le demandeur doit indiquer les jeux qu'il entend organiser et que la partie adverse doit se prononcer sur les jeux autorisés et doit, plus généralement, déterminer les conditions d'exploitation de la licence. La première partie requérante observe que l'acte attaqué autorise l'engagement de « paris » en ligne, sans précision et sans limitation, alors que, comme la majorité des titulaires de licence F1(+), la partie intervenante exploite l'engagement de paris sur son site, et pas seulement l'organisation de paris conformément à la loi. Comme la partie adverse n'a pris aucune mesure visant à interdire l'engagement de paris, alors que la loi lui impose une obligation de contrôle et de sanction, la première partie requérante en déduit que cette exploitation a été autorisée par la partie adverse, à tout le moins implicitement. Selon elle, ceci se déduit également de la lecture de l'acte attaqué, qui n'octroie pas une licence F1+ mais une licence « F+ » ou « FA+ ». Cette distinction est à son estime révélatrice du fait que la partie adverse se permet ainsi d'occulter la circonstance que seules les licences F1+ pour l'exploitation de l'organisation de paris en ligne sont autorisées par la loi sur les jeux de hasard, et qu'aucune licence F+, FA+ ou F2+ n'a été créée pour l'exploitation de l'engagement de paris en ligne. L'acte attaqué, qui autorise des jeux qui n'ont pas été autorisés par la loi sur les jeux de hasard (l'engagement de paris en ligne) au moyen d'une forme de licence qui n'est pas prévue par la loi, viole donc à son estime les dispositions visées au moyen.

La première partie requérante rappelle la teneur de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 et expose que cette disposition établit le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, des exceptions pouvant toutefois être prévues par un système de licences. Il en résulte selon elle que l'exploitation de jeux de hasard n'est légale que dans la mesure où elle est autorisée par la loi sur les jeux de hasard, ce qui n'est pas le cas de l'engagement de paris en ligne. Elle détaille ensuite la teneur de l'article 25 de la loi du 7 mai 1999 pour

constater qu'il n'existe pas de licence de classe « F2+ », de sorte que l'engagement de paris ne peut pas être réalisé via des instruments de la société de l'information mais uniquement dans un établissement physique (une agence de paris, une librairie, l'enceinte de l'hippodrome ou auprès d'un bookmaker qui se trouve sur place). Elle considère que les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 confirment que la distinction entre l'organisation de paris et l'engagement de paris a été voulue par le législateur. Elle expose également que le législateur a conçu le régime des licences dites « supplémentaires » comme un régime accessoire au régime des licences principales et que ce caractère accessoire se manifeste de plusieurs façons : seul le titulaire d'une licence principale peut se voir octroyer une licence supplémentaire (article 43/8 de la loi) et la durée de validité des licences supplémentaires est liée à celle de la licence principale ; la licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel (article 43/8 de la loi) ; l'article 43/8 est le seul article de la loi du 7 mai 1999 consacré spécifiquement aux jeux de hasard offerts via des instruments de la société de l'information, ces jeux étant pour le surplus régis par les dispositions générales de la loi, également applicables aux jeux offerts dans les établissements physiques. Ce caractère accessoire a, poursuit-elle, été souligné lors des discussions parlementaires relatives à plusieurs projets ou propositions de loi visant à introduire le régime des licences supplémentaires et confirmé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 9 novembre 2017, dont elle cite les considérants B.2.2 et B.2.3. Elle affirme que l'interdiction d'engager des paris en ligne se déduit également du caractère accessoire des licences supplémentaires : la licence F1+ est l'accessoire de la licence F1, porte sur des jeux de même nature et répond aux mêmes contraintes réglementaires et dès lors que la licence F1 ne permet pas l'engagement de paris dans le monde physique, la licence F1+ ne saurait autoriser l'engagement de paris dans le monde virtuel. Pour la première partie requérante, l'absence de licence « F2+ » ne peut pas être interprétée comme impliquant que l'engagement de paris pourrait être réalisé au moyen d'une licence de classe F1+. Elle insiste à cet égard notamment sur le fait que l'exposé des motifs de la loi du 10 janvier 2010 mentionne sans ambiguïté que seuls les détenteurs d'une licence F1 qui organisent des paris peuvent disposer au maximum d'une licence complémentaire et que cette licence complémentaire ne peut porter que sur l'organisation de paris en ligne de même nature que ceux qu'ils offrent dans le monde réel. Il faut selon elle également avoir égard à l'article 43/4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 selon lequel, « [h]ormis les exceptions prévues au § 5, il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV ». Elle estime que cette disposition est claire et qu'excepté les hypothèses limitativement énumérées (à savoir l'activité complémentaire d'un libraire et dans l'enceinte d'un hippodrome), aucun pari ne peut être engagé en dehors d'un établissement de classe IV, à savoir des établissements physiques, qu'ils

soient fixes (agences de paris, librairies ou hippodromes) ou mobiles (bookmakers qui se trouvent sur le lieu de l'événement). Elle précise que l'agencement entre les différentes parties de l'article 25 de la loi et la relation entre les différentes licences (F1, F2, F1+, pas de F2+) a été voulu ainsi par le législateur qui a remplacé l'intégralité de l'article 25 lors de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 et que cet agencement ne pourrait être mis sur le compte de modifications successives et le cas échéant incohérentes de l'article 25 de la loi.

La première partie requérante décrit ce qui est selon elle la *ratio legis* de l'interdiction d'engager des paris en ligne. En obligeant le consommateur à se déplacer dans un établissement physique pour engager son pari, le législateur aurait souhaité introduire une étape permettant d'éviter que des paris soient engagés trop aisément et à des moments de forte émotion (exemple : compétition sportive). Dans ce contexte, la licence F1+ servirait à informer le public (en ligne) des paris disponibles et des cotes, et permettrait en d'autres termes de promouvoir l'offre de paris. Si un joueur souhaite placer un pari, il doit néanmoins se déplacer auprès d'un titulaire de licence F2. Selon la première partie requérante, ce système est rendu possible par la très grande offre d'établissements de classe IV (maximum 600), auxquels s'ajoute un réseau étendu de libraires. Du fait de l'omniprésence de titulaires de licence F2 dans le monde physique, le législateur aurait rendu superflu l'engagement de paris en ligne.

La première partie requérante soutient encore qu'à supposer qu'il existe le moindre doute quant à l'interdiction de l'engagement de paris en ligne, cette incertitude devrait aussi être résolue en tenant compte de l'article 23 de la Constitution, consacrant notamment le droit à la protection de la santé. Elle invoque les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 qui font état de la préoccupation de limiter l'expansion des jeux en ligne et affirme que les jeux et paris en ligne présentent des dangers accrus par rapport aux jeux et paris hors ligne, ce que la jurisprudence européenne et le Parlement européen auraient reconnu à plusieurs reprises. Au regard de ces risques, il convient selon elle d'interpréter la loi sur les jeux de hasard d'une manière qui limite l'expansion des jeux en ligne et protège les joueurs en obligeant par conséquent ces derniers à se déplacer dans un établissement physique afin d'y engager un pari.

La première partie requérante invoque également l'obligation d'interpréter la loi sur les jeux de hasard de manière conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elle estime que, s'il fallait considérer que la licence F1+ permet à son titulaire non seulement d'exploiter l'organisation de paris, mais aussi leur engagement, une différence de traitement serait établie entre, d'une part, les titulaires

de licences A+ et B+, qui exploitent des jeux de hasard en ligne en étant essentiellement astreints aux mêmes contraintes légales que celles auxquelles sont respectivement soumis, dans le monde réel, les titulaires de licences A et B, et, d'autre part, les titulaires de licence F1+, qui seraient soumis à des contraintes d'exploitation plus souples que leur équivalent dans le monde physique, à savoir le titulaire d'une licence F1. Plus particulièrement, les titulaires de licence F1+ pourraient non seulement exploiter l'organisation de paris (comme un titulaire de licence F1), mais aussi leur engagement (alors qu'une telle activité est en principe réservée aux titulaires de licence F2). La première partie requérante soutient qu'il convient au contraire d'interpréter la loi sur les jeux de hasard d'une manière qui assure sa conformité au principe d'égalité et de non-discrimination. La loi doit par conséquent être comprise comme interdisant au titulaire d'une licence F1+ d'organiser l'engagement de paris en ligne.

Subsidiairement, le Conseil d'État est invité à poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suivantes :

- « - Les articles 43/3, 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils permettraient au titulaire d'une licence F1+ d'exploiter non seulement l'organisation de paris (à l'instar du titulaire de licence F1 dans le monde physique), mais aussi l'engagement de paris (activité en principe réservée au titulaire d'une licence F2 dans le monde physique), alors que les titulaires de licences A+ et B+ exploitent quant à eux des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information en étant essentiellement astreints aux mêmes contraintes légales que celles auxquelles sont respectivement soumis, dans le monde réel, les titulaires de licences A et B » ?
- « - Les articles 43/3, 43/4 et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs violent-ils l'article 23 de la Constitution, en ce qu'ils permettraient au titulaire d'une licence F1+ d'exploiter non seulement l'organisation de paris (à l'instar du titulaire de licence F1 dans le monde physique), mais aussi l'engagement de paris (activité en principe réservée au titulaire d'une licence F2 dans le monde physique), alors que le législateur n'a, conformément au principe de canalisation et de limitation de l'expansion des jeux de hasard en ligne, pas prévu de régime de licence 'F2+' afin d'obliger les joueurs à se déplacer au sein d'un établissement physique pour engager des paris organisés en ligne, de sorte que l'autorisation pour le titulaire d'une licence F1+ d'exploiter l'engagement de paris reviendrait à réduire sensiblement le niveau de protection accordé aux joueurs, sans que cette réduction repose sur un quelconque motif d'intérêt général. » ?

### *B. Mémoire en réplique*

Dans son mémoire en réplique, la première partie requérante répète que l'argument de la partie adverse selon lequel elle n'aurait pas autorisé à la partie intervenante l'exploitation de l'engagement de paris en ligne ne peut être suivi dès lors qu'elle a autorisé l'exploitation des « paris » sans précision et sans limitation,

alors que la partie intervenante exploite systématiquement l'engagement de paris en ligne (ce que la partie adverse ne pouvait légitimement ignorer) et que la partie adverse est compétente pour se prononcer, lors de l'octroi d'une licence, sur les jeux autorisés et les conditions d'exploitation de la licence. Il faut en conclure que la partie adverse a autorisé l'exploitation de l'engagement de paris en ligne. La première partie requérante estime que les annexes jointes à la demande de licence F1+ qui lui ont été divulguées sont explicites quant au fait que l'opérateur ne se limitera pas à l'organisation de paris mais engagera également des paris et en conclut que la partie adverse ne pouvait pas considérer que les conditions auxquelles les paris peuvent être offerts sont décrites conformément aux dispositions légales et réglementaires.

La première partie requérante réfute en outre la thèse de la partie adverse qui se réfère à l'intention du législateur de 2010, lequel aurait intentionnellement établi une distinction dans le monde réel entre engagement et organisation de paris qui ne subsisterait pas dans le monde virtuel. Elle estime que le texte de la loi s'oppose à un tel argument ; que la loi sur les jeux de hasard a instauré une distinction claire entre l'organisation de paris (licence F1 et F1+) et l'engagement de paris (licence F2) ; qu'aucun passage des travaux préparatoires, encore moins de la loi, ne permet de défendre que cette distinction entre organisation et engagement de paris ne subsisterait pas dans le monde virtuel ; que l'article 25 de la loi crée une licence de classe F1+ permettant, au titulaire d'une licence F1, l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information et que, *a contrario*, cette licence ne permet pas l'exploitation de l'engagement des paris ; que ceci résulte clairement de l'article 25 de la loi, entièrement remplacé en 2010, qui vise la licence F1, permettant, pour des périodes de 9 ans renouvelables, l'exploitation de l'organisation de paris (dans le monde réel), la licence F1+, permettant, au titulaire d'une licence F1, l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information et la licence F2 permettant, pour des périodes de 3 ans renouvelables, l'organisation de l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile ou en dehors d'un établissement de jeux de hasard (librairies) ; que l'article 43/8 de la loi ajoute que la licence supplémentaire ne permet que l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel ; qu'en ce qui concerne la licence F1+, celle-ci permet donc, au même titre que la licence F1 dont elle est l'accessoire, l'exploitation de l'organisation de paris ; que l'article 43/4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi énonce de même clairement qu'hormis les exceptions prévues au § 5, il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV ; qu'il est dès lors interdit d'engager des paris en ligne.

La première partie requérante expose encore que la loi du 7 mai 2019 n'a pas modifié les dispositions mentionnées ci-dessus ni les principes sur la base desquels la loi a été organisée ; que si la partie adverse mentionne un amendement à la loi permettant aux joueurs dans des établissements de paris de s'adresser, au choix, au titulaire de la licence F1 ou de la licence F2 en cas de réclamation, et que cet amendement n'a pas été prévu pour les joueurs de paris en ligne, au motif que la distinction entre l'organisation et l'engagement de paris « n'existe pas pour les paris en ligne, le titulaire de licence de classe F1+ se chargeant tant de l'organisation que de l'engagement des paris », ce passage des travaux préparatoires est basé sur un présupposé erroné découlant du constat qu'en pratique, les titulaires de licence F1+ se chargent effectivement tant de l'organisation que de l'engagement de paris ; qu'un état de fait imposé par le secteur ne saurait toutefois l'emporter sur la réalité juridique et qu'elle a du reste démontré dans la requête en annulation la *ratio legis* et l'utilité pratique d'une telle interdiction en ligne ; que l'article 43/1, alinéa 4, nouveau, ne concerne aucunement la question de l'engagement de paris en ligne, de sorte que l'ordonnancement juridique établi en 2010 quant à cette pratique n'a pas été modifié et que cet article et les réflexions qui l'ont accompagné ne sont pas pertinents.

À titre subsidiaire, selon la première partie requérante, s'il fallait considérer que l'engagement de paris en ligne a été légalisé (que ce soit en 2010 ou en 2019), il en découlerait d'une part un recul significatif quant à la protection du joueur, et d'autre part une discrimination vis-à-vis des titulaires de licences A+ et B+, qui sont eux essentiellement astreints aux mêmes contraintes légales et réglementaires que celles auxquelles ils sont respectivement soumis dans le monde réel. Elle estime que les questions préjudicielles proposées dans sa requête devraient dès lors être posées.

### *C. Dernier mémoire*

Dans son dernier mémoire, la première partie requérante répète que l'analyse suivant laquelle la loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 aurait autorisé l'engagement de paris en ligne va à l'encontre du texte exprès de la loi. La distinction faite dans celle-ci entre l'organisation de paris et l'engagement de paris n'est pas applicable que dans le monde réel, cette lecture incorrecte de la loi étant certainement influencée par la situation de fait qui prévaut aujourd'hui, imposée par les opérateurs de paris. Citant ensuite un passage des travaux préparatoires qui introduit la nouvelle section IV de la loi du 7 mai 1999, intitulée « Des paris et établissements de jeux de classe IV », la première partie requérante

estime qu'il serait incorrect de considérer, que cette section (et donc l'extrait des travaux préparatoires qu'elle reprend) aurait nécessairement exclusivement trait aux établissements physiques de jeux de hasard. Ladite section concerne en effet d'une part les paris de manière générale, d'autre part les établissements (physiques) de jeux de classe IV, la sous-section I contient les règles relatives à l'organisation des paris, telles que l'interdiction de l'organisation de paris concernant des événements contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs (article 43/1) ou le type de paris hippiques qui peuvent être organisés (article 43/2) et il ne saurait être prétendu (et n'a jamais été prétendu) que de telles dispositions applicables à l'organisation de paris ne s'appliqueraient pas également aux titulaires de licences F1+ (en ligne). La sous-section II concerne spécifiquement les établissements (physiques) de classe IV et les lieux dans lesquels des paris peuvent être exploités (librairies et hippodromes). Ces lieux sont exploités par des titulaires de licence F2 qui, seuls, sont autorisés à engager des paris (article 43/4). La sous-section III, intitulée « dispositions générales », contient les conditions pour l'obtention et le maintien d'une licence F1 ou F2 (article 43/5 et 43/6) et confère des compétences d'exécution au Roi en matière de paris, compétent notamment afin de déterminer les règles de fonctionnement des paris (article 43/7). Les conditions pour l'obtention de la licence sont les mêmes que celles qui s'appliquent au demandeur d'une licence supplémentaire. En bref, conclut la première partie requérante, la section IV de loi contient donc, outre les dispositions spécifiques applicables aux établissements de classe IV, les dispositions générales relatives aux paris (comme son intitulé l'indique), qu'ils soient exploités hors ligne ou en ligne. Le chapitre IV/1 contient les règles additionnelles applicables à toutes les licences supplémentaires, sans exclure toutefois les dispositions générales et la distinction entre l'engagement de paris et l'organisation de paris, expliquée dans les travaux préparatoires en introduction de la section IV et donc en introduction du régime général des « paris », concerne par conséquent tant les paris exploités hors ligne qu'en ligne.

Citant l'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999, en ses point 6, 6/1 et 7, la première partie requérante en déduit que la distinction entre l'engagement et l'organisation de paris a par ailleurs été expressément maintenue dans la loi à propos des licences F1+. Elle soutient que les travaux préparatoires indiquent également que la licence complémentaire F1+ ne peut porter que sur l'organisation (et non l'engagement) des paris en ligne et cite un passage en ce sens. Elle se demande pourquoi le législateur qui a fait une distinction expresse entre l'organisation et l'engagement de paris (en expliquant celle-ci durant les débats parlementaires), aurait prévu une licence de classe F1+ qui permet uniquement « l'organisation des paris » s'il souhaitait également permettre l'engagement de paris en ligne. Elle ajoute que l'«organisation» de paris ne peut se définir différemment d'une ligne de la loi à la

suivante, alors que cette expression a un sens spécifique expliqué dans les travaux préparatoires et que si le législateur avait souhaité autoriser l'engagement de paris en ligne, la première partie requérante considère qu'il aurait indiqué que la licence F1+ permet « l'organisation et l'engagement de paris » en ligne.

La première partie requérante estime que la thèse suivant laquelle l'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 6/1 de la loi devrait recevoir une « interprétation compatible avec l'article 43/8 » et qu'autrement dit, « l'exploitation numérique de l'organisation des paris englobe l'exploitation des jeux (en ce compris les paris) » n'est pas admissible : selon elle, il ne s'agit pas d'une « interprétation compatible » ou d'une interprétation conciliante, mais d'une interprétation *contra legem* qui viole les termes explicites de l'article 25 de la loi. Elle constate qu'alors que l'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 6/1, de la loi du 7 mai 1999 est explicite en ce qu'il n'autorise les titulaires de licences F1+ à n'exploiter que l'organisation de paris, l'article 43/8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi ne dit rien de la question de savoir si les titulaires de licences F1+ peuvent engager des paris. Selon elle, cet article indique uniquement que la licence F1+ permet l'exploitation de jeux de hasard en ligne mais n'indique pas si cette exploitation porte sur l'organisation des paris ou l'engagement des paris. C'est selon elle logique, puisque l'art. 43/8 de la loi ne concerne pas spécifiquement les paris mais toutes les licences supplémentaires de manière générale, tandis que c'est la section IV de la loi qui prévoit les règles applicables aux paris et notamment à quels endroits des paris peuvent être engagés. La section IV ne prévoit pas que des paris puissent être engagés en ligne. La première partie requérante rappelle que l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 énumère exhaustivement les lieux dans lesquels il est possible d'engager des paris et qu'il interdit l'engagement de paris hors des établissements de jeux de classe IV. Il interdit donc l'engagement de paris en ligne. La première partie requérante expose que l'objectif du législateur était en effet de canaliser l'offre existante et de ne permettre l'engagement de paris que dans certains lieux, limités. Elle cite à ce propos un passage des travaux parlementaires relatifs à la nécessaire limitation du nombre d'établissements de classe IV et qui, selon elle, démontre clairement l'intention du législateur, qui était de limiter les lieux dans lesquels des paris pourraient être engagés. Elle soutient que législateur n'a donc certainement pas voulu permettre que des paris soient engagés depuis n'importe quel endroit qui disposerait d'un ordinateur ou, pire, depuis n'importe quel « smartphone ». Ce serait la raison pour laquelle les licences F1+ ne permettent que l'exploitation de l'organisation des paris, conformément à l'article 25 de la loi. Les titulaires de licences F1+ peuvent donc organiser des paris en ligne, c'est-à-dire faire la promotion en ligne, via un site Internet, des paris et des cotes disponibles mais le joueur devra ensuite se déplacer dans une agence de paris, une librairie ou un hippodrome afin d'engager son pari, ce qui contribue à la protection du joueur et la

lutte contre l'addiction (en évitant que des paris ne soient engagés trop aisément, à des moments de forte émotion). Ce système est à son estime rendu possible par la très grande offre d'établissements de classe IV (maximum 600), auxquels s'ajoute un réseau étendu de libraires. Du fait de l'omniprésence de titulaires de licence F2 dans le monde physique, le législateur a donc rendu superflu l'engagement de paris en ligne.

La première partie requérante rappelle que la solution qu'elle défend s'impose d'autant plus que la loi sur les jeux de hasard doit être interprétée conformément à l'article 23 de la Constitution, lequel garantit le droit à la santé qui inclut la protection des joueurs contre l'addiction au jeu et que le fait que l'engagement de paris en ligne soit devenu classique aujourd'hui ne saurait conduire à une interprétation contraire au texte exprès de la loi sur les jeux de hasard.

Quant aux questions préjudicielles qu'elle demande à titre subsidiaire au Conseil d'Etat de poser à la Cour constitutionnelle, elle explique que la première porte sur la différence de traitement qui résulterait d'une interprétation de la loi comme autorisant l'engagement de paris en ligne par des titulaires de licences F1+. Selon elle, alors que les licences supplémentaires A+ et B+ n'autorisent l'exploitation en ligne que des exactes mêmes activités que celles exploitées hors ligne au moyen des licences A et B, la licence F1+ autoriserait à faire en ligne davantage que ce que les titulaires de licences F1 sont autorisés à faire puisque seuls les titulaires de licences F2 sont en effet autorisés à engager des paris. Par la deuxième de ces questions préjudicielles, la Cour constitutionnelle devrait être interrogée quant à la compatibilité de la loi du 7 mai 1999 avec l'article 23 de la Constitution si cette loi devait, par impossible, être interprétée comme ayant autorisé l'engagement de paris en ligne. Il s'agit, pour la Cour constitutionnelle, d'examiner s'il y a une violation du principe de *standstill* en raison d'un recul significatif dans la protection des joueurs si la loi devait être interprétée comme autorisant l'engagement de paris en ligne, alors qu'elle interdisait auparavant une telle pratique, les joueurs devant se déplacer dans des établissements physiques pour engager des paris, et qu'une distinction a été faite entre l'engagement et l'organisation de paris notamment afin que la possibilité d'engager des paris se limite aux établissements physiques titulaires d'une licence F2.

## *IX.2. Appréciation*

1. Le troisième moyen est irrecevable en tant qu'il invoque une violation des articles 6, 15/2, 15/3 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 et une erreur manifeste

d'appréciation, à défaut pour la première partie requérante d'exposer de manière compréhensible en quoi l'acte attaqué violerait ces dispositions ou refléterait une erreur manifeste d'appréciation.

2. En son article 25, § 1<sup>er</sup>, 6/1, la loi du 7 mai 1999, telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2010, prévoit que la licence supplémentaire de classe F1+ permet, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information. Le même article 25 ne prévoit pas de licence supplémentaire distincte qui porterait sur l'exploitation de l'engagement des paris par le biais des mêmes instruments de l'information.

La première partie requérante déduit de l'usage du mot « organisation » dans la définition de la licence supplémentaire F1+, du fait que ce terme correspond à ce que permet la licence F1 dans le monde réel et du fait que, dans le monde réel, l'engagement de paris est réservé aux titulaires d'une licence de classe F2, que la licence supplémentaire de classe F1+ ne permet pas à son titulaire d'exploiter l'engagement de paris en ligne. L'acte attaqué, qui autorise de manière implicite mais certaine l'engagement de paris en ligne par le bénéficiaire de la licence F1+, violerait donc la loi du 7 mai 1999. De son point de vue, il serait conforme aux objectifs de canalisation et de limitation de l'expansion des jeux de hasard en ligne de n'avoir pas prévu de licence permettant d'engager des paris en ligne et d'obliger par conséquent les joueurs qui auraient pris connaissance sur internet des paris organisés par le titulaire d'une licence F1+ à se déplacer dans une agence de paris, une librairie ou un hippodrome afin de faire engager un pari.

3. Si la rédaction de l'article 25, § 1<sup>er</sup>, 6/1, la loi du 7 mai 1999, fait naître un doute légitime quant à ce qu'autorise la licence supplémentaire F1+, l'interprétation préconisée par la première partie requérante se heurte à plusieurs objections.

La loi du 7 mai 1999 doit être interprétée en tenant compte des différences de traitement susceptibles de reposer sur le caractère réel ou virtuel de l'offre de jeux de hasard et de paris. S'agissant des paris, des différences peuvent notamment résulter du fait que dans le monde réel, l'organisation des paris est entre les mains de sociétés ou d'associations qui concluent des contrats avec des agences de paris, des agences ou des personnes mandatées, et qui autorisent celles-ci à engager les mises sur des paris. Le législateur, partant de ce constat et du fait que ces agences servent purement d'intermédiaire entre l'organisateur des paris, et les joueurs (*Doc. parl.*, Ch. repr., 2008-2009, 52-1992/001, pp. 32-33), a pu estimer nécessaire d'établir une distinction entre ces deux catégories lors de l'octroi de la

licence, et concevoir en conséquence une licence de classe F1 pour l'organisation de paris, licence dont l'octroi n'est pas subordonné à la condition d'un établissement physique d'exploitation, et une licence de classe F2, pour permettre l'engagement de paris « sur le terrain » pour le compte du détenteur de la licence de classe F1. Dans le monde virtuel, l'organisateur de paris n'a concrètement nul besoin de mandataires physiques pour proposer ou offrir des paris aux joueurs qui consultent le site internet qu'il exploite, en manière telle que le législateur a pu estimer inutile de concevoir une licence supplémentaire permettant à cet organisateur de paris d'engager des mises sur les paris qu'il offre en ligne.

La relation directe entre l'organisateur de paris en ligne et le joueur qui répond à son offre en misant directement en ligne, sans devoir recourir à un intermédiaire du monde réel, est confirmée par le fait que l'article 43/8, § 2, 2°, de la loi du 7 mai 1999 intégré dans le Chapitre IV/1 relatif aux « licences supplémentaires ou jeux de hasard via des instruments de la société de l'information », a habilité le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en conseil des ministres, « les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur, le contrôle de l'âge, les jeux offerts, les règles de jeu, le mode de paiement et le mode de distribution des prix », sans distinguer les licences A+, B+ et F1+, ce qui laisse bien entendre que le joueur doit pouvoir jouer en ligne quelle que soit la classe dont relèvent les jeux offerts, et donc y compris s'il s'agit de paris offerts en ligne. C'est d'ailleurs bien ainsi que le Roi a conçu 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 puisqu'il a prévu des règles générales communes tant aux jeux de hasard qu'aux paris « pouvant être proposés via des instruments de la société de l'information », règles relatives à la gestion du comportement du joueur, ce qui confirme que tant les jeux de hasard « proposés » en ligne que les paris « proposés » en ligne appellent une réponse du joueur en ligne, sans recourir au moindre intermédiaire du monde réel.

Une telle exécution est au demeurant conforme à l'article 43/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999, aux termes duquel la licence F1+, tout comme les licences A+ et B+, permet de manière générale « l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information » (article 43/8, § 1<sup>er</sup>, première phrase), pour autant qu'elle ne porte que sur « l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel ». Il en résulte que, dans le monde virtuel, l'exploitation de paris en ligne est conçue de la même manière que l'exploitation des jeux de hasard relevant des autres licences supplémentaires, et pour lesquels il ne fait aucun doute que s'ils sont proposés en ligne, c'est pour qu'il y soit joué en ligne.

Cette interprétation est encore confortée par le fait que, contrairement à ce que soutient la première partie requérante, les établissements de classe IV, suivant les termes exprès de l'article 43/4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, sont des lieux « exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1 », et non pour le compte de titulaires de la licence de classe F1+. Par conséquent, s'il fallait suivre sa thèse suivant laquelle les paris proposés en ligne par le titulaire d'une licence F1+ ne peuvent qu'être organisés par ses soins, sans pouvoir être engagés en ligne, le joueur se trouverait dans une situation dans laquelle il ne pourrait placer son pari ni en ligne, ni dans un établissement de classe IV du monde réel, ce qui n'est pas ce qu'a pu vouloir le législateur, même en poursuivant un objectif de canalisation et de limitation de l'expansion des jeux de hasard en ligne.

En tant qu'il est pris de la violation des dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs qu'il vise, au motif que celle-ci impliquerait l'interdiction pour le titulaire d'une licence F1+ d'engager des paris en ligne, le troisième moyen n'est pas fondé.

4. La première partie requérante souhaite que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle au cas où le Conseil d'État considérerait que l'engagement de paris en ligne est autorisé.

La première question suggérée porte sur la différence de traitement qui résulterait d'une telle interprétation puisque, alors que les licences supplémentaires A+ et B+ n'autorisent l'exploitation en ligne que des mêmes activités que celles exploitées hors ligne au moyen des licences A et B, la licence F1+ autoriserait à faire en ligne davantage que ce que les titulaires de licences F1 sont autorisés à faire puisque seuls les titulaires de licences F2 sont autorisés à engager des paris. La première partie requérante n'a toutefois pas intérêt à soulever une telle différence de traitement, étant titulaire d'une licence principale de classe II et d'une licence supplémentaire B+ et non d'une licence F1 combinée à une licence F1+, et n'identifiant pas ce qu'elle voudrait pouvoir exploiter davantage que ce qu'elle est déjà autorisée à faire avec sa licence B+, par comparaison avec les titulaires d'une licence F1+. La différence de traitement qu'elle dénonce n'existe au demeurant pas dans la mesure où aucune disposition de la loi n'interdit le cumul d'une licence F1 et d'une licence F2 dans le chef du même titulaire, ce qui lui permet d'exploiter des paris dans le monde réel tant en ce qui concerne leur organisation que leur engagement. La loi du 7 mai 1999 tend même à imposer la combinaison d'une

licence F1 et de licences F2 (que celles-ci soient détenues par le titulaire de la licence F1 lui-même ou par d'autres opérateurs), ce qui démontre que ces licences distinctes n'ont été conçues que pour que l'organisateur de paris, titulaire d'une licence F1 sans lequel les titulaires de licences F2 n'auraient pas de raison d'être, puisse engager ou faire engager ceux-ci pour son compte, dans un monde réel qui requiert des lieux physiques pour que des paris proposés puissent être concrètement placés par les joueurs. C'est ainsi que l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la Commission des jeux de hasard et de son secrétariat sont mis entièrement à la charge des titulaires de licences de classe A, A+, B, B+, C, E, F1 et F1+ et que « la contribution du titulaire de la licence de classe F2 est due par le titulaire de la licence de classe F1 pour le compte de qui les paris sont engagés », que l'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, 7, de la même loi, prévoit que la licence de classe F2 permet « l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 [...] », et que l'article 43/5, alinéa 2, point 4, de la même loi, prévoit que le demandeur de la licence de classe F1 doit « présenter la liste des établissements de jeux de hasard ou des lieux où les paris seront engagés ». L'exploitant d'une licence F1 n'est donc pas désavantagé par rapport au titulaire d'une licence F1+.

Par la deuxième des questions préjudicielles que suggère la première partie requérante, la Cour constitutionnelle devrait être interrogée quant à la compatibilité de la loi du 7 mai 1999 avec l'article 23 de la Constitution si cette loi devait être interprétée comme ayant autorisé l'engagement de paris en ligne. Dans son dernier mémoire, la première partie requérante expose qu'il s'agit, pour la Cour constitutionnelle, d'examiner s'il y a une violation du principe de *standstill* en raison d'un recul significatif dans la protection des joueurs si la loi devait être interprétée comme autorisant l'engagement de paris en ligne, alors qu'elle interdisait auparavant une telle pratique, les joueurs devant se déplacer dans des établissements physiques pour engager des paris, et qu'une distinction a été faite entre l'engagement et l'organisation de paris notamment afin que la possibilité d'engager des paris se limite aux établissements physiques titulaires d'une licence F2. La partie requérante n'expose toutefois pas, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, par rapport à quelle situation légale antérieure la première partie requérante entend dénoncer un recul significatif, la réglementation des paris dans le monde réel et dans le monde virtuel ayant été introduite au même moment par la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard. La première partie requérante libelle en tout état de cause la question préjudicielle qu'elle demande de poser en se fondant sur le postulat non établi que le législateur n'aurait pas prévu de régime de licence F2+ dans le but d'obliger les joueurs qui auraient pris connaissance sur internet des paris organisés par le titulaire d'une licence F1+ à se déplacer dans

une agence de paris, une librairie ou un hippodrome afin de faire engager un pari qui leur a été proposé en ligne. Dans la mesure où la première partie requérante ne fait reposer cette volonté du législateur sur aucun élément déterminant dans les travaux parlementaires et que son interprétation du régime de la licence F1+ se heurte aux différentes objections déjà relevées, il se déduit de ce libellé que la question préjudicielle repose sur une interprétation de la loi qui n'est pas exacte. La question préjudicielle est dès lors fondée sur des prémisses non partagées par le Conseil d'État, en sorte qu'il n'y a pas lieu de la poser.

#### *X. Annulation partielle et demande de maintien des effets*

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante demande que l'annulation ne soit que partielle, limitée à la mention de l'URL sur laquelle la licence attaquée est exploitée, dans l'hypothèse où le premier moyen était déclaré fondé.

La première partie requérante s'étant désistée du premier moyen, cette demande d'annulation partielle n'a plus d'objet.

La partie intervenante demande également, à titre infiniment subsidiaire, au cas où l'annulation serait fondée sur le fait que l'acte attaqué permet les paris en direct, de maintenir les effets de l'acte attaqué pour une durée d'au moins six mois « afin de pouvoir supprimer le pari en direct de ses offres » et « compte tenu de l'impact en matière d'emploi d'une telle décision ».

Si l'acte attaqué devait être annulé dans son intégralité en raison de son incompatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, elle demande également le maintien de ses effets le temps nécessaire, soit au moins six mois, pour qu'elle puisse introduire une nouvelle demande de licence et l'obtienne.

Compte tenu du rejet du recours en annulation, il n'y a pas lieu de statuer sur ces demandes.

#### *XI. Confidentialité des pièces*

La partie adverse sollicite la confidentialité de la pièce *1bis* (« partie confidentielle ») du dossier administratif.

Il apparaît que, dans le cadre de l'instruction de Monsieur l'Auditeur général adjoint, la partie adverse a partiellement renoncé à sa demande de

confidentialité en déposant une nouvelle pièce 1bis dont une partie, qualifiée de « non confidentielle » a été divulguée, et dont l'autre partie reste couverte par la demande de confidentialité.

La première partie requérante s'oppose à cette demande.

Dès lors que, ainsi que l'atteste l'examen des moyens, la divulgation de cette pièce confidentielle n'était pas utile à la solution du litige, et que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de la partie adverse.

### *XII. Indemnité de procédure et dépens*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Compte tenu du rejet du recours en annulation, les parties requérantes doivent être considérées comme les parties succombantes dans ce litige et la partie adverse comme celle ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il y a donc lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure, au montant sollicité.

La partie intervenante sollicite, dans le dispositif de son dernier mémoire, la condamnation des parties requérantes au paiement des dépens, en ce compris une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros.

Cette demande est contraire à l'article 30/1, § 2, alinéa 4, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vertu duquel les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier d'une indemnité de procédure. Elle doit dès lors être rejetée.

La partie intervenante, qui a fait le choix d'intervenir, supporte ses propres dépens. Il y a donc lieu de rejeter également sa demande relative aux droits de mise au rôle.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par la société anonyme Derby est accueillie.

**Article 2.**

La requête est rejetée.

**Article 3.**

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2024, par la XI<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,  
Denis Delvax,  
Joëlle Sautois  
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet