

Numéro du rôle : 6885
Arrêt n° 109/2018 du 19 juillet 2018

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 241.059 du 21 mars 2018 en cause de la SA « Rocoluc » contre la Commission des jeux de hasard, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 mars 2018, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle n'interdit pas à un même titulaire de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et des paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées alors que les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 interdisent à un même titulaire de licences de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris dans un même établissement de jeux de hasard, soit dans les mêmes bâtiments ou les mêmes lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard ? ».

Le 26 avril 2018, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- la SA « Rocoluc », assistée et représentée par Me F. Tulkens et Me M. Vanderstraeten, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 6 juin 2018, la Cour a déclaré irrecevable et a écarté des débats le mémoire en intervention qui, par lettre recommandée à la poste le 19 mai 2018, a été introduit par l' AISBL « European Gaming and Betting Association ».

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie requérante devant le Conseil d'Etat est une société anonyme active dans le domaine des jeux de hasard. Elle exploite un établissement de jeux de hasard de classe II (salle de jeux automatiques) pour lequel elle dispose d'une licence B, et elle détient une licence supplémentaire B+ pour exploiter des jeux de hasard de classe II en ligne. En l'espèce, elle a saisi le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre la décision de la Commission des jeux de hasard par laquelle celle-ci a octroyé à une société exploitant avec une licence A un établissement de jeux de hasard de classe I (casino), une licence supplémentaire A+ pour l'offre en ligne de jeux de casino et une licence supplémentaire F+ pour proposer des paris en ligne.

Par son arrêt n° 129/2017 du 9 novembre 2017, la Cour a constaté l'existence d'une différence de traitement inconstitutionnelle. Par son arrêt n° 241.060 du 21 mars 2018, le Conseil d'Etat a tiré les

conséquences de la lacune constatée par la Cour en annulant une licence attaquée par la partie requérante, dans une autre affaire.

Toutefois, dans le cadre de l'affaire faisant l'objet de la présente question préjudicielle, le Conseil d'Etat a estimé que l'inconstitutionnalité relevée par la Cour dans son arrêt précité ne concernait que le cumul de plusieurs licences par des titulaires distincts. En revanche, cet arrêt ne se prononcerait pas, selon la juridiction *a quo*, sur la situation d'un cumul de plusieurs licences par un même titulaire via un seul et même nom de domaine et les URL associées, comme dans l'affaire qui lui est soumise en l'espèce.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire justificatif, la partie requérante devant la juridiction *a quo* déclare souscrire aux conclusions des juges-rapporteurs et soutient que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2. Le Conseil des ministres n'ignore pas l'arrêt de la Cour n° 129/2017.

Il considère toutefois que la situation visée par la question préjudicielle n'est pas la même que celle à laquelle les conclusions des juges-rapporteurs renvoient.

En effet, la question est de savoir si l'on peut considérer en l'espèce que l'exploitation de jeux de hasard et de paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées, dans le chef d'un seul et même titulaire, entre bien dans le champ du raisonnement tenu par la Cour dans cet arrêt. Le Conseil des ministres se réfère sur ce point à la position de la Commission des jeux de hasard, partie défenderesse devant la juridiction *a quo*. Cette Commission soutient que le nom de domaine, s'il peut constituer une URL ou encore en faire partie, ne se confond plus nécessairement avec l'URL.

Elle ajoute que les noms de domaine et les URL ne présentent aucun lien quelconque identifiable avec les ressources matérielles sur lesquelles repose leur utilisation. Un site internet unique (composé d'une ou de plusieurs URL) peut reposer sur une structure informatique coûteuse et complexe et, à l'inverse, des URL multiples peuvent être liées à une infrastructure plus modeste.

Il n'y a, par voie de conséquence, pas violation des articles 10 et 11 de la Constitution dès lors que la loi du 7 mai 1999 n'interdit pas à un titulaire de disposer de plusieurs licences de classes distinctes dans le monde réel.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur les articles 34 et 43/4 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. La Cour est invitée à examiner ces dispositions en ce qu'elles permettraient à un même titulaire de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes d'exploiter des jeux

de hasard et d'engager des paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées alors qu'elles ne permettraient pas à un même titulaire de licences de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris dans le monde réel en un seul et même lieu physique.

B.1.2. L'article 34 de la loi du 7 mai 1999 fixe le nombre maximal d'établissements de jeux de hasard de classe II ainsi que les conditions de leur exploitation.

L'article 43/4 de la même loi définit les établissements de jeux de hasard relevant de la classe IV et fixe les conditions de leur exploitation.

B.1.3. En vertu de l'article 25 de la même loi, une licence A est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I, une licence B est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II et une licence F1 est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement organisant des paris.

B.1.4. L'article 43/8 de la même loi dispose :

« § 1er. La commission peut octroyer à un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, au maximum une licence supplémentaire, respectivement A+, B+ et F1+, pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. La licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel.

[...] ».

B.2. Par son arrêt n° 129/2017 du 9 novembre 2017, la Cour a jugé :

« B.3. Il ressort toutefois des mémoires des parties intervenantes que plusieurs titulaires différents de licences A+, B+ et F1+ ont conclu des accords pour proposer, sur le même site internet (un seul nom de domaine et une même URL associée), des jeux et paris relevant de différentes classes. La question préjudicielle doit donc être comprise comme visant la situation de plusieurs titulaires distincts cumulant, ensemble, plusieurs licences supplémentaires de classes différentes et exploitant le même nom de domaine et la même URL associée pour proposer des jeux et paris relevant de classes différentes en ligne sur un site internet commun.

B.4.1. La Cour est invitée à examiner la compatibilité des dispositions précitées avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le cumul de l'exploitation de plusieurs licences

supplémentaires de classes distinctes A+, B+ ou F1+ sur le même nom de domaine, donc sur le même site internet, serait autorisé alors que le cumul de l'exploitation de plusieurs licences de classes distinctes A, B ou F1 dans le même lieu physique est interdit.

[...]

B.5. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la circonstance que les titulaires de licences de classes A+, B+ ou F1+ sont nécessairement également titulaires d'une licence de classe A, B ou F1 n'empêche pas la Cour de comparer la situation des exploitants de jeux et paris lorsqu'ils ne sont actifs que dans le monde réel et celle des exploitants de jeux et paris lorsqu'ils développent leurs activités dans le monde réel et via les instruments de la société de l'information.

B.6.1. Les objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a entrepris de réglementer les jeux et paris sont ainsi commentés dans l'exposé des motifs du projet de loi du 10 janvier 2010 ' portant modification de la législation relative aux jeux de hasard ' :

' La régulation des jeux de hasard est basée sur l'" idée de canalisation ". Pour satisfaire le besoin manifeste du jeu chez les personnes, l'offre illégale est combattue par l'autorisation d'une offre de jeux légale " limitée ".

La régulation des jeux de hasard illégaux contribue à réfréner la participation aux jeux de hasard et est un moyen adapté et proportionné pour atteindre les objectifs qui constituent la base de la politique en matière de jeux de hasard. En limitant l'offre légale, on répond à l'un des piliers de cette politique, à savoir la protection du joueur contre l'addiction au jeu.

[...]

Comme la loi du 7 mai 1999, le projet de loi part du principe que l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite. Des exceptions peuvent toutefois être prévues par un système de licences. L'interdiction d'exploitation de principe est maintenue comme point de départ, avec la conséquence que l'octroi de licences n'est permis que dans une mesure réduite compte tenu des limites prévues par la loi ' (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

B.6.2. Au sujet de la régulation des jeux de hasard et paris exploités via les instruments de la société de l'information, il est précisé :

' Une telle politique de contrôle efficace n'est possible que si l'on réserve les jeux en ligne à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également, ce qui évite la création d'une offre supplémentaire de jeux en ligne.

Seules les entités qui disposent d'une licence A, B ou F1 dans le monde réel peuvent offrir ce type d'activité dans le monde virtuel.

Les jeux qu'ils offrent via Internet doivent être de même nature que ceux qui sont offerts dans le monde réel. Ainsi, un exploitant de casino qui dispose d'une licence supplémentaire ne pourra offrir que des jeux de casino via Internet et non des paris, par exemple.

Seuls les détenteurs d'une licence F1 qui organisent des paris peuvent disposer au maximum d'une licence complémentaire. 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.

La politique proposée vise à lutter contre l'expansion des jeux de hasard en ligne ' (*ibid.*, p. 10).

B.7. La différence de traitement en cause repose sur le caractère réel ou virtuel de l'offre de jeux de hasard et de paris. Alors que dans le monde réel, des jeux et des paris de nature différente ne peuvent être offerts dans le même lieu physique, ce qui oblige les joueurs qui veulent jouer à des jeux différents et placer des paris à se déplacer en plusieurs endroits, ces mêmes jeux et paris peuvent être offerts sur le même site internet (même nom de domaine et même URL), ce qui permet au joueur de jouer à des jeux relevant de classes différentes et de placer des paris sans devoir se connecter à des sites différents.

B.8.1. Un tel critère est objectif. La Cour doit encore examiner s'il est pertinent par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.8.2. La régulation de jeux de hasard et la limitation de l'offre visent à protéger les joueurs, notamment contre les risques d'assuétude inhérents à ce type d'activité. L'interdiction d'offrir divers types de jeux et paris dans le même endroit physique contribue à la protection des joueurs, dès lors qu'elle les oblige à se déplacer pour accéder à d'autres jeux ou paris. Elle a également pour effet d'éviter que les joueurs ne soient tentés de jouer à d'autres jeux que ceux auxquels ils avaient l'intention de jouer ou de placer des paris alors qu'ils n'en avaient pas l'intention, puisqu'ils ne sont pas directement confrontés avec une offre qu'ils n'avaient pas recherchée.

B.8.3. Ces objectifs sont également ceux qui étaient poursuivis par le législateur lorsqu'il a entrepris de réguler les jeux et paris en ligne. Il n'est dès lors pas pertinent d'autoriser le cumul de l'offre de plusieurs types de jeux et de paris sur un même site internet, utilisant un nom de domaine unique et une URL unique associée, alors qu'un tel cumul est interdit dans le monde réel. Il est vrai, ainsi que le relèvent les parties intervenantes, qu'il est très aisé de se déplacer dans le monde virtuel d'un site à l'autre et qu'il est facile d'ouvrir simultanément plusieurs pages internet sur un même ordinateur, de sorte que l'interdiction de cumul dans le monde virtuel n'a pas la même portée ou le même effet que l'interdiction de cumul dans le monde réel. Il n'en demeure pas moins que l'obligation de devoir ouvrir plusieurs sites et de devoir à chaque fois s'identifier à nouveau peut constituer un frein pour le joueur. Par ailleurs, l'interdiction de proposer des jeux et paris relevant de classes différentes sur le même site internet permet de diminuer le risque que le joueur soit confronté à une offre qu'il n'a pas recherchée.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative. En ce qu'elle n'interdit pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées, la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.1. Une des parties intervenantes demande à la Cour, à titre tout à fait subsidiaire, de maintenir les effets des dispositions dont elle constaterait l'inconstitutionnalité.

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

B.3. Pour les mêmes motifs que ceux de l'arrêt précité, la question préjudicielle posée dans la présente affaire appelle une réponse affirmative.

Dès lors que la loi en cause interdit à un même titulaire de licences de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris dans le même établissement de jeux de hasard, ce qui signifie dans les mêmes bâtiments ou dans les mêmes lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard, le principe d'égalité exige d'interdire à un titulaire de différentes licences supplémentaires de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'elle n'interdit pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard et l'engagement de paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées, la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 juillet 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels