

Numéros du rôle : 6510, 6511 et 6512

Arrêt n° 129/2017
du 9 novembre 2017

ARRET

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 4, 6, 34, 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, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêts n^{os} 235.744, 235.746 et 235.745 du 13 septembre 2016 en cause de la SA « Rocoluc » contre la Commission des jeux de hasard, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 21 septembre 2016, 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, notamment ses articles 4, 6, 34, 43/4 et 43/8, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution interprétée en ce sens qu'elle permettrait à un ou plusieurs titulaires de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard via un seul et même nom de domaine (et les URL associées), alors qu'un tel cumul n'est pas autorisé dans le chef des titulaires de licences A, B ou F1, lesquels ne peuvent pas exploiter des établissements de jeux de hasard de classes distinctes en un seul et même lieu physique ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6510, 6511 et 6512 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Rocoluc », assistée et représentée par Me F. Tulkens et Me M. Vanderstraeten, avocats au barreau de Bruxelles;
- la SA « Gambling Management », assistée et représentée par Me J. De Smet, avocat au barreau de Bruxelles;
- la société de droit maltais « Unibet (Belgium) Limited », assistée et représentée par Me T. De Meese, avocat au barreau de Bruxelles;
- la SA « Casinos Austria International Belgium », assistée et représentée par Me J.-F. Germain et Me T. Van Canneyt, avocats au barreau de Bruxelles;
- l' AISBL « European Gaming and Betting Association », assistée et représentée par Me J. Roets, Me S. Sottiaux et Me. E. Cloots, avocats au barreau d'Anvers, et Me P. Paepe, avocat au barreau de Bruxelles;
- la SA « Blankenberge Casino Kursaal », assistée et représentée par Me T. Soete, avocat au barreau de Bruges;
- la SA « Derby », assistée et représentée par Me F. Mourlon Beernaert, avocat au barreau de Bruxelles;
- la SPRL « SGS Betting », assistée et représentée par Me B. Lombaert et Me S. Adriaenssen, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Rocoluc »;
- la société de droit maltais « Unibet (Belgium) Limited »;
- l' AISBL « European Gaming and Betting Association »;
- la SA « Blankenberge Casino Kursaal »;
- la SPRL « SGS Betting ».

Par ordonnance du 12 juillet 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 26 septembre 2017 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 26 septembre 2017.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Le Conseil d'Etat est saisi de trois requêtes introduites par la SA « Rocoluc », tendant à l'annulation de quatre décisions de la Commission des jeux de hasard par lesquelles celle-ci octroie à plusieurs sociétés des licences en vue d'exploiter en ligne, selon le cas, une salle de jeux automatiques, un casino virtuel, un établissement de jeux de hasard de classe I et un établissement de jeux de hasard de classe IV. Le Conseil d'Etat juge que les interdictions régissant l'exploitation des jeux de hasard et de paris dans des établissements de jeux de hasard ne sont pas applicables à leur exploitation par les instruments de la société de l'information comportant l'usage d'une même URL. La partie requérante estime qu'il en découle une discrimination et demande au Conseil d'Etat d'interroger la Cour à titre préjudiciel. Le Conseil d'Etat fait droit à cette demande.

III. En droit

- A -

A.1.1. La SA « Rocoluc », partie requérante devant le Conseil d'Etat, expose que dans le monde réel, pour des motifs d'intérêt général et, spécialement, de protection des joueurs et de leur famille, il n'est pas permis d'exploiter en un même endroit des établissements de jeux de hasard ou de paris de classes distinctes. Elle rappelle que la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard a pour but d'endiguer les jeux et paris en ligne en créant un régime de licences supplémentaires, qui est conçu comme un régime accessoire au régime des licences principales. Elle estime que, vu ce caractère accessoire, le régime

applicable aux jeux et paris dans le monde physique s'applique également aux jeux et paris en ligne. Elle constate cependant que la Commission des jeux de hasard a délivré plusieurs licences supplémentaires qui ont pour effet d'autoriser un ou plusieurs opérateurs à exploiter, sur un même site internet, c'est-à-dire au moyen du même nom de domaine et des URL associées, à la fois des jeux de casinos (licences A+ ou B+) et des paris (licence F1+). Elle signale qu'un jugement du président du Tribunal de commerce néerlandophone de Bruxelles du 27 janvier 2016 a fait droit à sa demande d'ordonner la cessation de l'exploitation cumulée de jeux et de paris sur un même site internet par plusieurs casinos.

A.1.2. Quant à la comparabilité des situations en présence dans la question préjudicielle, la SA « Rocoluc » rappelle le caractère accessoire de la licence supplémentaire par rapport à la licence principale et indique qu'il existe un parallèle fort entre la manière dont les établissements physiques sont exploités et celle dont les instruments de la société de l'information sont utilisés, dans le but de protéger les joueurs. Elle renvoie à une décision de la Commission européenne du 20 septembre 2011 en matière d'aides d'Etat (2012/140/UE) ainsi qu'à un arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 26 septembre 2014 (T-601/11) et à une ordonnance de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 avril 2016 (C-563/14 P), qui confirment que les exploitants de jeux en ligne et les exploitants de jeux hors ligne se trouvent dans une situation factuelle comparable. Elle en déduit que le Conseil d'Etat aurait dû, dans les affaires pendantes devant lui, retenir l'interprétation des dispositions en cause qu'elle prônait et qu'à défaut, il a établi une différence de traitement entre deux situations comparables qui ne repose sur aucune justification objective et raisonnable.

A.1.3. La SA « Rocoluc » expose que la classification des jeux de hasard et l'interdiction d'exploiter des jeux de classes différentes dans le même établissement, d'une part, permettent au joueur d'identifier la nature exacte d'un établissement de jeux et le régime juridique qui s'y rattache et, d'autre part, contribuent à contenir l'offre de jeux de hasard et facilitent le contrôle du respect des règles édictées. Elle estime que les mêmes objectifs valent à l'évidence sur internet. Elle relève que l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat crée une différence de traitement d'autant moins justifiée qu'elle a pour effet paradoxal de traiter plus soigneusement les jeux et paris en ligne, alors que ceux-ci présentent des dangers accrus par rapport aux jeux et paris dans le monde réel.

A.2. Le Conseil des ministres relève que les questions préjudicielles ne précisent pas quelles sont les catégories de personnes qui sont comparées. Il expose que les titulaires d'une licence supplémentaire (A+, B+ ou F1+) sont nécessairement titulaires d'une licence A, B ou F1 et que les deux catégories de titulaires de licences en constituent donc une seule. Il en déduit que les questions préjudicielles sont irrecevables.

A.3.1. Sept parties interviennent devant la Cour en développant des arguments similaires.

A.3.2. La SA « Gambling Management » et la NV « Casinos Austria International Belgium » exposent qu'elles sont titulaires de certaines des licences dont l'annulation est demandée au Conseil d'Etat.

A.3.3. « Unibet Belgium Limited », la SA « Derby » et la SPRL « SGS Betting » sont titulaires de licences F1+ en vertu desquelles elles organisent des paris en ligne. Elles exposent qu'elles ont chacune conclu des accords avec des sociétés de jeux de hasard qui disposent d'autres licences (A+ et B+), ce qui leur permet d'exploiter simultanément des jeux et des paris en ligne sur la base des licences A+, B+ et F1+ sur le site qu'elles exploitent, via la même adresse URL. La SA « Blankenberge Casino Kursaal » est pour sa part titulaire d'une licence A+ qu'elle exploite en collaboration avec « Unibet » sur le site internet de cette dernière.

La SPRL « SGS Betting » est en outre partie intervenante dans une procédure pendante devant le Conseil d'Etat qui pose des questions de droit en tous points semblables à celles qui font l'objet de la question préjudicielle.

Ces parties font valoir que la réponse qui sera donnée par la Cour à la question préjudicielle aura une influence sur leurs activités et estiment donc avoir un intérêt à intervenir dans la procédure devant la Cour.

A.3.4. L'ASBL « European Gaming and Betting Association » expose qu'elle défend les intérêts collectifs d'exploitants de jeux de hasard, paris et autres jeux semblables, qui offrent ces jeux dans le contexte du marché européen unifié, notamment via les instruments de la société de l'information, et que parmi ses membres se trouvent des détenteurs de licences octroyées par la Commission belge des jeux de hasard. Elle fait valoir qu'une réponse à la question préjudicielle constatant l'inconstitutionnalité des dispositions en cause dans l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat aurait un impact négatif sur les activités de plusieurs de ses membres, parce qu'ils ne pourraient plus proposer une offre de jeux et paris suffisamment attractive en comparaison avec celle des opérateurs non autorisés par la Commission belge.

A.4.1. De façon préliminaire, plusieurs parties intervenantes font valoir que la question n'appelle pas de réponse parce qu'elle repose sur la prémisse erronée selon laquelle les articles 34 et 43/4 de la loi sur les jeux de hasard interdiraient le cumul de différents types de licences et la combinaison de différentes offres de jeux de hasard dans le monde réel. Elles estiment que le mot « exclusivement » dans ces dispositions interdit uniquement que soient proposés, dans les locaux dans lesquels sont exploités des jeux soumis à licence, des jeux et paris qui ne sont pas visés par la loi sur les jeux de hasard. Elles considèrent que le législateur n'interdit pas le cumul de licences, si ce n'est à l'article 27 de la loi sur les jeux de hasard qui interdit le cumul de toutes les licences avec la licence de classe E, ainsi qu'à l'article 4 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 », qui interdit le cumul d'une licence de classe F2 et de licences de classes A, B et C. Elles considèrent que, compte tenu du principe selon lequel tout ce qui n'est pas interdit est permis, il est autorisé de cumuler plusieurs licences au sein d'un même établissement de jeux de hasard.

A.4.2. A titre principal, les parties intervenantes font valoir que la question préjudicielle est irrecevable dès lors qu'elle n'identifie pas deux catégories de personnes différentes qui devraient être comparées, compte tenu du fait que les titulaires d'une licence A+, B+ ou F1+ sont nécessairement titulaires également d'une licence A, B ou F1. Elles en déduisent qu'aucune différence de traitement entre catégories de personnes distinctes ne peut être constatée, ou encore qu'il ne pourrait y avoir de « victimes » d'une éventuelle discrimination puisqu'il s'agit des mêmes personnes qui seraient à la fois privilégiées et désavantagées.

A.4.3. Les parties intervenantes estiment ensuite que les catégories de licences A, B et F, qui portent sur l'exploitation de jeux de hasard et sur l'organisation de paris dans le monde réel, et les catégories de licences A+, B+ et F1+, qui portent sur l'exploitation de jeux de hasard et sur l'organisation de paris par le biais des instruments de la société de l'information, ne sont pas comparables au regard de l'objectif du législateur de protection du consommateur en limitant le risque d'addiction au jeu et de canalisation des joueurs vers les jeux et paris autorisés et contrôlés. Elles font valoir à cet égard que le monde réel des jeux de hasard et des paris se différencie clairement du monde virtuel, parce que si l'on ne peut se trouver en même temps à deux endroits dans le monde réel, de sorte que l'interdiction de cumul représente une réelle protection du joueur, il est en revanche possible de jouer simultanément sur plusieurs sites dans le monde virtuel, de sorte qu'une interdiction semblable n'aurait que peu de sens dans cet environnement et n'offrirait aucune protection effective du joueur.

A.4.4. Ces parties considèrent à titre subsidiaire qu'en tout état de cause, la différence de traitement telle qu'identifiée par le Conseil d'Etat est objectivement justifiée par la circonstance qu'il n'est pas nécessaire de se déplacer pour, simultanément, jouer à des jeux de hasard et placer des paris en ligne. Elles considèrent enfin que la mesure en cause n'est pas disproportionnée car le législateur a prévu d'autres dispositions en vue de protéger les consommateurs de jeux et paris en ligne. Elles indiquent que les joueurs sont mieux protégés dans le monde virtuel que dans le monde réel étant donné que l'article 54, § 1er, de la loi sur les jeux de hasard prévoit un contrôle obligatoire de chaque joueur et parieur (système EPIS, « Excluded Persons Information System ») et qu'il n'est nullement besoin de prévoir en outre une interdiction de coopération entre les exploitants titulaires d'une licence A+, B+ ou F1+.

Elles exposent par ailleurs que la Commission des jeux de hasard exige qu'en cas d'exploitation de plusieurs licences distinctes via un seul et même nom de domaine, l'exploitation des licences soit séparée sur des serveurs physiques distincts, de sorte que les licences sont gérées de façon autonome par chaque titulaire de licence et que la Commission peut contrôler que chacun d'eux exploite sa licence en toute légalité.

A.4.5. Elles ajoutent qu'une interdiction de cumul d'offres de jeux et paris en ligne sur le même site serait en outre inefficace compte tenu de la spécificité du monde virtuel et des moyens techniques permettant de contourner une telle interdiction et qu'elle aurait pour effet de pousser les joueurs vers les sites illégaux. Elles estiment au surplus qu'une telle interdiction serait contraire au principe de la libre circulation des biens et services au sein de l'Union européenne et à la liberté de commerce et d'industrie. Elles font encore valoir qu'afin de canaliser les joueurs vers les sites contrôlés, le législateur belge doit tenir compte de la réalité digitale et doit s'assurer que l'offre des sites contrôlés est suffisamment attractive et compétitive pour concurrencer l'offre de sites illégaux. A cette fin, elles estiment qu'il est nécessaire que les opérateurs contrôlés et autorisés aient la possibilité d'offrir sur leur site différents types de jeux de hasard, à l'instar de ce que font les sites illégaux et comme c'est le cas, d'ailleurs, dans le reste de l'Europe.

A.4.6. A titre infiniment subsidiaire, une partie intervenante considère que si la Cour devait considérer que la différence de traitement n'est pas justifiée, elle devrait constater l'existence d'une lacune à laquelle il ne peut être remédié que par l'intervention du législateur.

A.5.1. En réponse, la SA « Rocoluc », partie requérante devant le Conseil d'Etat, précise que s'il est exact que tout titulaire d'une licence supplémentaire est forcément titulaire d'une licence principale, l'inverse n'est pas vrai, de sorte que les dispositions en cause peuvent à tout le moins faire naître une discrimination entre, d'une part, le titulaire de plusieurs licences principales qui n'est pas titulaire de licences supplémentaires, qui ne peut pas les exploiter au sein du même établissement et, d'autre part, le titulaire de plusieurs licences supplémentaires qui pourrait en cumuler l'exploitation sur un seul site internet. Elle relève par ailleurs que la question préjudicielle mentionne en quoi les dispositions en cause entraînent une différence de traitement qui serait discriminatoire. Elle ajoute que l'interprétation, suggérée par plusieurs parties intervenantes, selon laquelle la loi n'interdirait pas le cumul de jeux de hasard et de paris dans le même lieu physique, ne correspond ni aux termes de la loi, ni à la volonté du législateur. Elle relève à cet égard que d'autres parties intervenantes le reconnaissent expressément. Elle estime qu'en tout état de cause, le juge *a quo* est compétent pour interpréter la loi et que cette interprétation n'est pas manifestement erronée.

A.5.2. Quant à la comparabilité, la SA « Rocoluc » répond que s'il existe des différences techniques entre l'exploitation de jeux en ligne et l'exploitation de jeux dans un établissement réel, il n'en demeure pas moins que, du point de vue du joueur, le service offert est sensiblement identique. Elle insiste sur le fait que les jeux proposés sont de même nature dans les deux cas. Elle ajoute que pour la majorité de la réglementation relative aux jeux en ligne, la Commission des jeux de hasard se réfère, par analogie, aux règles prévalant dans le monde réel.

Cette partie fait valoir que dans le monde virtuel, l'interdiction du cumul constitue aussi une contrainte pour le joueur, parce qu'il est obligé de s'enregistrer et de s'identifier sur plusieurs sites distincts et de déposer et retirer de l'argent sur différents sites. Elle estime que ces contraintes, ainsi que le fait que le joueur ne voit pas plusieurs types de jeux sur une même page internet, sont de nature à diminuer le risque d'assuétude. Elle en conclut qu'une interdiction de cumul dans le monde virtuel est pertinente. Elle relève à cet égard que les parties intervenantes se contredisent lorsqu'elles affirment à la fois que l'interdiction du cumul sur internet ne représenterait aucune contrainte pour le joueur et qu'une telle interdiction aurait pour effet de diriger les joueurs vers les sites illégaux qui pratiquent le cumul.

A.5.3. Quant à la proportionnalité, la SA « Rocoluc » conteste l'affirmation des parties intervenantes selon laquelle les joueurs en ligne seraient déjà plus protégés que les joueurs dans le monde réel. Elle fait valoir que dans les établissements physiques, les contrôles sont pratiquement équivalents aux contrôles en ligne et donne en revanche plusieurs exemples du manque de protection dont pâtissent les joueurs en ligne, soulignant en outre que les jeux en ligne présentent des risques accrus par rapport aux établissements physiques.

A.5.4. Au sujet des conséquences d'un éventuel constat d'inconstitutionnalité, la SA « Rocoluc » fait valoir qu'à son estime, la loi sur les jeux et paris n'est pas affectée d'une lacune, dès lors qu'une interprétation des dispositions en cause les rendant conformes à la Constitution est possible. Elle ajoute que, si la Cour « devait

néanmoins considérer que l'inconstitutionnalité des dispositions en cause résulte d'une lacune », celle-ci pourrait aisément être comblée par le juge *a quo*, en étendant l'interdiction du cumul aux licences supplémentaires.

A.6.1. Les parties intervenantes réitèrent leur argumentation relative à la non-comparabilité des situations et à la non-pertinence d'une interdiction de cumul dans le monde virtuel. Pour le surplus, elles estiment que les renvois faits par la partie requérante devant le Conseil d'Etat aux prises de position des autorités européennes ne sont pas pertinents, dès lors que ces prises de position se situent dans le domaine fiscal.

A.6.2. Ces parties rappellent que lorsqu'aucun droit fondamental n'est en jeu, le contrôle de la Cour doit être marginal. Elles estiment que le choix du législateur de ne pas interdire le cumul de l'offre de jeux et paris en ligne sur un même site n'est pas manifestement déraisonnable.

A.6.3. Une partie intervenante demande, à titre infiniment subsidiaire, le maintien des effets des dispositions en cause au cas où la Cour constaterait leur inconstitutionnalité. Elle fait valoir que tous les titulaires d'une licence A+ à l'heure actuelle soit disposent également d'une licence F1+, soit ont conclu des accords commerciaux avec un titulaire d'une telle licence, de sorte qu'un secteur économique complet a été bâti, avec les autorisations requises.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur les articles 4, 6, 34, 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. La Cour est invitée à examiner ces dispositions en ce qu'elles permettraient à un ou plusieurs titulaires de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard via un seul et même nom de domaine (et les URL associées) alors qu'elles ne permettraient pas de cumuler plusieurs licences de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard dans le monde réel en un seul et même lieu physique.

B.1.2. L'article 4 de la loi du 7 mai 1999 interdit l'exploitation de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard. Cette disposition établit donc 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 (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

B.1.3. L'article 6 de la même loi répartit les établissements de jeux de hasard en quatre classes :

- la classe I groupe les casinos,

- la classe II groupe les salles de jeux automatiques,
- la classe III groupe les débits de boissons,
- la classe IV groupe les endroits destinés à l'engagement de paris.

Cette disposition prévoit la limitation du nombre d'établissements relevant des classes I, II et IV.

L'article 34 de la même loi fixe le nombre maximal d'établissements de classe II ainsi que les conditions de leur exploitation.

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

B.1.4. En vertu de l'article 25 de la même loi, une licence A est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de classe I, une licence B est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de classe II et une licence F1 est nécessaire pour l'exploitation de l'organisation de paris.

B.1.5. 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.2.1. La juridiction *a quo* interprète la loi du 7 mai 1999 comme ne permettant pas de cumuler plusieurs licences de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris dans le monde réel.

B.2.2. Il résulte de l'article 43/8 précité que les licences supplémentaires A+, B+ et F1+, nécessaires pour exploiter des jeux de hasard en ligne sur internet, ne peuvent être octroyées

qu'à des personnes qui sont déjà titulaires d'une licence de classe A, B ou F1, que ces personnes ne peuvent obtenir qu'une seule licence supplémentaire et que celle-ci ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux qu'elles offrent déjà dans le monde réel.

B.2.3. Il faut en déduire que, s'il n'est pas autorisé de cumuler plusieurs licences de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard dans le monde réel, il n'est pas non plus possible de cumuler, dans le chef du même titulaire, plusieurs licences de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard en ligne.

B.2.4. Dans la mesure où elle interroge la Cour au sujet des dispositions précitées en ce qu'elles permettraient « à un titulaire » de cumuler plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes A+, B+ ou F1+, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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.4.2. La Cour répond à la question préjudicielle dans l'interprétation des dispositions en cause retenue par le juge *a quo* selon laquelle les interdictions régissant l'exploitation des jeux

de hasard et de paris dans le monde réel ne sont pas applicables à leur exploitation par les instruments de la société de l'information.

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.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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 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 9 novembre 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels