

|                                           |
|-------------------------------------------|
| Numéro du rôle : 7015                     |
| Arrêt n° 114/2021<br>du 16 septembre 2021 |

## A R R Ê T

---

*En cause* : le recours en annulation partielle 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 », introduit par la SA « Rocoluc ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût et de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*      \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 septembre 2018 et parvenue au greffe le 2 octobre 2018, la SA « Rocoluc », assistée et représentée par Me F. Tulkens et Me M. Vanderstraeten, avocats au barreau de Bruxelles, a, à la suite de l'arrêt de la Cour n° 109/2018 du 19 juillet 2018 (publié au *Moniteur belge* du 5 septembre 2018), introduit un recours en annulation partielle 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 ».

Le 23 octobre 2018, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs M. Pâques et E. Derycke 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.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Vlaemminck, Me R. Verbeke et Me S. Mathieu, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire justificatif.

Par ordonnance du 16 mai 2019, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire suivant la procédure ordinaire.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l' AISBL « European Gaming and Betting Association », assistée et représentée par Me J. Roets et Me S. Sottiaux, avocats au barreau d'Anvers, et par Me P. Paepe, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Vlaemminck et Me R. Verbeke.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 5 mai 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, en remplacement du juge émérite E. Derycke, a décidé que l'affaire était 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 19 mai 2021 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 19 mai 2021, a fixé l'audience au 16 juin 2021.

À l'audience publique du 16 juin 2021 :

- ont comparu :

- . Me F. Tulkens, pour la partie requérante;

. Me J. Roets et Me P. Paepe, qui comparaissaient également *loco* Me S. Sottiaux, pour l' AISBL « European Gaming and Betting Association » (partie intervenante);

. Me R. Verbeke, qui comparaissait également *loco* Me P. Vlaemminck, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Par application de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la SA « Rocoluc » sollicite l'annulation 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 » (ci-après : la loi du 7 mai 1999), jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par la Cour dans son arrêt n° 109/2018 du 19 juillet 2018.

La partie requérante, qui est également la partie requérante devant le Conseil d'État dans l'affaire n° 6885 à l'origine de l'arrêt n° 109/2018, 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. Elle a saisi le Conseil d'État 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 de jeux de casino en ligne et une licence supplémentaire F1+ pour proposer des paris en ligne. C'est dans le cadre de ce recours qu'avait été posée la question préjudicielle ayant donné lieu à l'arrêt n° 109/2018, précité.

La partie requérante justifie son intérêt à agir par le fait qu'elle est désavantagée par la concurrence déloyale découlant de l'exploitation cumulée, via un même nom de domaine, de jeux de hasard et de paris correspondant à des classes distinctes. Selon la partie requérante, cette exploitation cumulée permet aux titulaires de licences concernés de bénéficier d'une visibilité accrue et de réaliser des économies d'échelle et des recettes importantes issues du jeu et des bénéfices publicitaires, alors qu'une telle exploitation cumulée n'est pas possible dans le monde réel.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de la partie requérante au motif qu'il ressort d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 20 juin 2017 que l'offre combinée de paris et de jeux de casino sur les sites web d'opérateurs de casino, qui agissent seuls ou en collaboration avec un partenaire, ne constitue pas une pratique déloyale. Il estime que le cadre légal correct doit également être pris en compte pour examiner la recevabilité du recours et que la Cour peut statuer dans un sens différent de celui de ses arrêts antérieurs. Selon le Conseil des ministres, la circonstance que les établissements de jeux de hasard appartiennent au même secteur économique et qu'ils sont susceptibles de partager une même clientèle ne démontre pas l'intérêt de la partie requérante.

A.1.3. L’AISBL « 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 annulation de la loi du 7 mai 1999 dans la mesure de l’inconstitutionnalité constatée par l’arrêt n° 109/2018 empêcherait ses membres qui exploitent des jeux de hasard et des paris via les instruments de la société de l’information d’exploiter des licences supplémentaires de classes distinctes via un même nom de domaine et les URL associées, comme les y autorisent à l’heure actuelle les autorités belges.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne le moyen unique*

A.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie requérante critique le fait que la loi du 7 mai 1999 n’interdit pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes pour l’exploitation de jeux de hasard et de paris, par un seul ou plusieurs titulaires, via un seul et même nom de domaine et les URL associées, alors que, dans le monde réel, des jeux et des paris de nature différente ne peuvent pas être proposés dans le même lieu physique.

Elle invite la Cour à déclarer le moyen fondé pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.8.2 et B.8.3 de l’arrêt n° 129/2017 du 9 novembre 2017 et en B.3 de l’arrêt n° 109/2018.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les arguments avancés dans le cadre de l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt n° 129/2017, qui concernait la situation distincte du cumul de licences par plusieurs titulaires, n’ont pas été suffisamment développés. Il ajoute que, dans le cadre du recours en annulation présentement examiné, la Cour n’est plus liée par l’interprétation du Conseil d’État qui a donné lieu à l’arrêt n° 109/2018 et qu’elle peut ne pas annuler les dispositions déclarées inconstitutionnelles au contentieux préjudiciel.

Il indique que la décision de renvoi du Conseil d’État à l’origine de l’arrêt n° 109/2018 et le raisonnement suivi par la Cour dans cet arrêt reposent sur une compréhension erronée du contexte juridique en cause.

A.2.3. La partie requérante soutient que le Conseil des ministres revient, sans apporter aucun élément nouveau, sur des questions sur lesquelles la Cour s’est déjà prononcée. Elle ajoute que, statuant tant sur question préjudicielle qu’en annulation, la Cour a eu la possibilité de s’écarter de l’interprétation retenue par le juge *a quo* ou par la partie requérante et qu’elle s’est abstenue de le faire. Elle souligne que la Cour n’a pas formulé de réserve quant à l’interdiction de cumul dans le monde réel mais bien quant à l’interprétation selon laquelle le cumul dans le monde virtuel serait autorisé. Il n’y a pas lieu, selon la partie requérante, de s’écarter de la jurisprudence établie dans un contexte identique.

A.2.4. La partie intervenante soutient que, contrairement aux procédures sur questions préjudicielles à l’origine des arrêts n°s 129/2017 et 109/2018, la Cour n’est pas liée, dans le cadre du recours en annulation présentement examiné, par la prémisse erronée du Conseil d’État selon laquelle il serait fait interdiction, de manière générale, aux titulaires de licences de classe A, B ou F1 d’exploiter des établissements de jeux de hasard de classes distinctes dans un même lieu physique dans le monde réel.

A.2.5. Selon le Conseil des ministres, lors des procédures antérieures, la Cour ne disposait pas des éléments lui permettant de tenir compte du cadre juridique correct.

*En ce qui concerne l'interdiction de cumul au même endroit dans le monde réel*

A.3.1. Le Conseil des ministres estime qu'il n'existe pas de différence de traitement entre les titulaires de licences principales permettant l'exploitation de jeux de hasard dans le monde réel et les titulaires de licences supplémentaires permettant l'exploitation de jeux de hasard dans le monde virtuel. Il soutient que la loi du 7 mai 1999 n'interdit pas l'exploitation cumulée de jeux de paris et de jeux de casino au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe I (casino) dans le monde réel. Ainsi, la loi du 7 mai 1999 n'interdit pas qu'une même personne morale soit cumulativement titulaire, dans le monde réel, de licences de classe A, B et F1 et, dans le monde virtuel, de licences de classe A+, B+ et F1+. L'article 27 de la loi du 7 mai 1999 interdit uniquement le cumul d'une licence de classe E avec une licence d'exploitation (classe A, A+, B, B+, C, D, F1, F1+, F2, G1 et G2). Par ailleurs, en vertu des articles 34 et 43/4 de la même loi, le cumul de différentes formes de jeu est interdit dans les établissements de classe II (salle de jeux automatiques) et de classe IV (endroit uniquement destiné à l'engagement de paris). L'article 28 de la même loi ne prévoit toutefois pas d'interdiction comparable pour les établissements de classe I. Par conséquent, il est possible au sein de ces établissements de cumuler différentes formes de jeu. Le Conseil des ministres indique que les restrictions qui découlent de 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 » n'empêchent pas d'engager des paris au sein d'un casino par le biais d'un établissement de jeux de hasard « mobile » de classe IV avec la licence de classe F2. Si cet arrêté royal donnait lieu à une différence de traitement en ce qu'il interdirait de cumuler des jeux de paris et des jeux de casino dans le monde réel et non dans le monde virtuel, l'inconstitutionnalité qui en découlerait ne trouverait pas son origine dans la loi du 7 mai 1999.

Le Conseil des ministres conclut que, selon la jurisprudence de la Cour, la possibilité de cumuler des jeux de paris et des jeux de casino au sein des établissements de classe I qui existe dans le monde réel doit s'appliquer dans le monde virtuel. Par conséquent, des paris peuvent également être exploités sur les sites internet des casinos gérés par des titulaires d'une licence A+. L'inconstitutionnalité constatée par l'arrêt n° 109/2018 ne peut dès lors pas s'appliquer aux sites internet exploités par le biais d'une licence de classe A+.

A.3.2. Le Conseil des ministres fait valoir qu'un bâtiment dans le monde réel peut être comparé à un nom de domaine dans le monde virtuel et qu'un établissement dans le monde réel correspond à une URL dans le monde virtuel. Si la loi du 7 mai 1999 interdit l'offre de jeux de paris et de jeux de casino au sein du même établissement dans le monde réel, cette interdiction ne concerne pas l'offre de ces jeux dans des établissements distincts se trouvant dans le même bâtiment. Si l'on transpose cette interdiction dans le monde virtuel, il serait uniquement interdit d'exploiter des jeux de paris et des jeux de casino via la même URL (équivalente à un établissement) mais pas via le même nom de domaine (équivalent à un bâtiment). Selon le Conseil des ministres, faute d'une interdiction de cumul dans le monde réel et dans le monde virtuel, l'offre de paris et d'autres jeux de hasard via un seul nom de domaine mais au moyen d'URL distinctes est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.1. La partie requérante soutient qu'une différence de traitement existe dès lors que, dans le monde réel, il est interdit d'exploiter au même endroit des licences de classes distinctes, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État, de celle de la Cour, des articles 28, 34 et 43/4, § 1er, alinéas 1er et 3, de la loi du 7 mai 1999, de la doctrine et de la pratique. L'absence du terme « exclusivement » dans l'article 28 de cette loi n'a pas pour effet que d'autres jeux que ceux qui sont autorisés pour les établissements de classe I puissent être exploités dans ceux-ci. L'absence de ce terme s'explique par le fait que d'autres activités que les jeux de hasard sont autorisées dans les casinos, telles que l'exploitation d'un bar ou d'un restaurant ou l'organisation d'autres activités socio-culturelles. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'exploitation de paris dans un établissement de classe I serait contraire aux articles 28 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999.

Si la Cour devait revoir son appréciation selon laquelle la loi du 7 mai 1999 ne prévoit pas d'interdiction de cumul dans le monde virtuel, elle devrait juger que l'interdiction de cumul dans le monde réel s'applique dans le monde virtuel, vu le caractère accessoire des licences supplémentaires par rapport aux licences principales. Dans ce cas, la Cour devrait juger qu'il n'y a pas de différence de traitement. La partie requérante fait valoir que l'interdiction de cumuler en un même lieu, physique ou virtuel, plusieurs licences de types différents est logique au regard de la classification légale des établissements de jeux de hasard et du régime juridique qui s'y attache.

A.4.2. La partie requérante conteste le fait que le cumul de plusieurs URL via un même nom de domaine puisse être comparé au cumul de plusieurs établissements distincts situés dans le même bâtiment. Des URL distinctes mais accessibles via un même nom de domaine confrontent toujours le joueur à une offre de jeux qu'il n'a pas recherchée. L'utilisation d'une URL différente ne saurait être assimilée au fait de se déplacer entre différents établissements qui seraient situés dans un même bâtiment. Le recours à des hyperliens renvoyant à une page d'un site internet proposant des jeux de hasard d'une autre classe, sans nouvelle identification, revient à exploiter, dans un même lieu physique ou établissement, des jeux de hasard relevant de classes distinctes.

A.5. Selon la partie intervenante, une interdiction générale de cumul dans le monde réel ne peut être déduite de la loi du 7 mai 1999 ni de ses travaux préparatoires. Premièrement, par l'utilisation du terme « exclusivement » dans les articles 34 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999, le législateur a voulu exclure toutes les formes de jeux qui ne sont pas des jeux de hasard au sens de l'article 3 de la même loi, et non le cumul de jeux de hasard. Deuxièmement, la seule interdiction de cumul qui découle directement de la loi du 7 mai 1999 est prévue à l'article 27 de celle-ci. En vertu de cette disposition, il est interdit de cumuler une licence de classe E avec une licence de classe A, A+, B, B+, C, D, F1, F1+, F2, G1 et G2. Par contre, la loi du 7 mai 1999 n'interdit pas d'exploiter des licences de classe A, B et F1 dans un même lieu physique. Un cumul de licences déterminé est autorisé pour autant que le législateur ne l'interdise pas expressément. Troisièmement, une interdiction générale de cumuler des licences de classe A, B et F1 ne peut pas non plus être déduite de l'article 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010, précité. Tout d'abord, il s'agit d'une disposition réglementaire. Ensuite, cette disposition interdit uniquement de cumuler dans le même établissement physique, d'une part, une licence de classe F2 et, d'autre part, une licence de classe A, B et C.

Les travaux préparatoires à l'origine de 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 » confirment l'absence d'une interdiction générale de cumul dans le monde réel.

La volonté du législateur d'interdire le cumul, de manière générale, dans le monde réel et dans le monde virtuel n'est pas établie. La volonté du législateur est, à tout le moins, incertaine et dépourvue de clarté.

A.6.1. Le Conseil des ministres soutient qu'il n'est pas interdit à un casino d'organiser, d'une part, un événement (par exemple : le suivi d'un match de football sur grand écran) et, d'autre part, d'engager simultanément des paris sur cet événement dans l'enceinte du casino, dans une partie délimitée de l'établissement. L'article 28 de la loi du 7 mai 1999, lu en combinaison avec l'arrêté royal du 22 décembre 2010 précité, ne peut pas être interprété comme ayant uniquement pour but d'autoriser des activités socio-culturelles dans les casinos.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, l'accès à un autre type de jeux de hasard sur une URL distincte requerrait toujours une nouvelle identification. Il soutient que les titulaires de licences supplémentaires qui exploitent à la fois des jeux de casino et des jeux de paris peuvent garder leur marque et un site internet « mère » utilisant celle-ci.

#### *En ce qui concerne l'absence de justification raisonnable*

A.7.1. Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est justifiée à la lumière des objectifs de protection du joueur et de canalisation, poursuivis par le législateur. D'une part, la mise en place d'une politique de canalisation effective nécessite que les opérateurs légaux soient autorisés à offrir sur leurs sites internet des produits d'une attractivité identique, voire supérieure, à celle des opérateurs illégaux. D'autre part, la séparation des comptes des joueurs atténue considérablement l'efficacité des mesures de limitation, au détriment de l'objectif de protection du joueur. Selon le Conseil des ministres, dans la recommandation 2014/478/UE de la Commission du 14 juillet 2014 « relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs », la Commission européenne a indiqué que, lorsqu'un niveau élevé de protection du joueur est recherché, un joueur ne peut posséder qu'un seul compte de joueur auprès d'un opérateur, et non un seul compte de joueur par type de licence que cet opérateur détiendrait.

Selon le Conseil des ministres, l'avocat général près la Cour de cassation a estimé, dans ses conclusions du 8 avril 2019, que les arrêts de la Cour constitutionnelle n<sup>os</sup> 129/2017, 108/2018 et 109/2018 reposent sur un postulat erroné, que l'interdiction de cumul applicable dans le monde réel ne vaut pas dans le monde virtuel et que l'exploitation des jeux de hasard dans le monde réel et leur exploitation dans le monde virtuel ne sont pas des situations comparables.

A.7.2. La partie requérante soutient que la différence de traitement n'est pas justifiée par les objectifs de protection du joueur et de canalisation de l'offre. Premièrement, l'opinion de l'avocat général près la Cour de cassation exprimée dans ses conclusions du 8 avril 2019 ne lie ni la Cour de cassation ni la Cour constitutionnelle. L'avocat général a en outre estimé que le moyen soumis à la Cour de cassation n'était pas fondé, dès lors qu'il reposait sur le présupposé inexact selon lequel la loi du 7 mai 1999 interdit en soi le cumul dans le monde virtuel. L'avocat général ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si l'absence d'interdiction de cumul dans le monde virtuel est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Deuxièmement, il n'est pas démontré que l'interdiction de cumul rendrait le jeu tellement difficile pour le joueur que celui-ci se détournerait de l'offre légale de jeux de hasard au profit de l'offre illégale, ni que l'offre illégale serait plus abondante et plus accessible dans le monde virtuel que dans le monde réel. Troisièmement, l'interdiction de cumul n'entraîne pas nécessairement une division des mesures de limitation et une autorisation de cumul n'est pas nécessaire pour atteindre le niveau de protection recherché. La division des mesures de limitation peut être évitée grâce à la centralisation des données relatives à un joueur ou à la surveillance exercée par une autorité de régulation indépendante quant à l'application de ces mesures. Quatrièmement, la partie requérante donne à la recommandation 2014/478/UE de la Commission européenne du 14 juillet 2014, précitée, une portée qu'elle n'a pas. La Commission européenne ne s'y prononce ni sur la possibilité que des comptes distincts soient créés si le droit national prévoit des types de licences différents, ni sur l'incidence que des comptes distincts peuvent avoir sur la protection du joueur.

A.7.3. La partie intervenante estime que les titulaires de licences de classe A, B ou F1 et les titulaires de licences de classe A+, B+ ou F1+ ne sont pas comparables, dès lors qu'ils proposent des produits et des services distincts par des moyens différents. La première catégorie de titulaires exploite des jeux de hasard dans un établissement de jeux de hasard qui est un bâtiment ou un lieu physique, alors que la seconde catégorie de titulaires exploite des jeux de hasard via les instruments de la société de l'information. La partie intervenante se réfère à cet égard aux travaux préparatoires à l'origine de la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard », à une proposition de loi « portant des dispositions diverses relatives aux jeux de hasard » et aux conclusions de l'avocat général près la Cour de cassation du 8 avril 2019, précitées.

Selon la partie intervenante, si la Cour constate l'existence d'une lacune, il appartient au législateur, et non à la Cour, de la combler, sous peine de porter atteinte à la marge d'appréciation du législateur et au principe de la séparation des pouvoirs. Elle fait valoir que le législateur dispose de plusieurs solutions pour remédier à cette lacune. Premièrement, le législateur pourrait opter pour une autorisation expresse, générale ou modulée, du cumul de licences de classes distinctes dans le monde réel et dans le monde virtuel. Un amendement discuté lors des travaux préparatoires à l'origine de la loi du 7 mai 2019 allait dans ce sens. Cet amendement a été retiré. La partie intervenante fait valoir que le législateur de 2019 a décidé de ne pas interdire le cumul de licences dans un établissement ou sur un site internet. Deuxièmement, le législateur pourrait combiner l'interdiction de cumuler certaines licences de classes distinctes dans le monde réel avec l'autorisation de cumuler certaines licences dans le monde virtuel. Dès lors qu'au regard de l'objectif de canalisation, l'offre de jeux de hasard dans le monde réel n'est pas comparable à l'offre de jeux de hasard dans le monde virtuel, il serait justifié d'autoriser, sous certaines conditions, le cumul de licences A+, B+ et F1+ concernant la même URL. Troisièmement, le législateur pourrait opter pour une interdiction de cumul partielle ou totale dans le monde réel et/ou dans le monde virtuel.

Selon la partie intervenante, il ressort également des conclusions du 8 avril 2019 de l'avocat général près la Cour de cassation, précitées, qu'il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de combler la lacune contestée. La partie intervenante fait valoir que si la Cour comblait cette lacune, elle porterait atteinte au principe de légalité en matière pénale. Elle se réfère aux articles 63 à 66 et 70 de la loi du 7 mai 1999.

A.7.4. Le Conseil des ministres soutient que la présence accrue de jeux de hasard illégaux sur internet est à l'origine de l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard ». Il expose qu'une centralisation des données relatives à un joueur n'existe pas à l'heure actuelle et que le choix entre différentes mesures de limitation appartient au législateur. Selon le Conseil des ministres, dans le cadre existant, la différence de traitement permet d'atteindre les objectifs de canalisation et de protection du joueur.

*En ce qui concerne la violation du droit de l'Union européenne*

A.8.1. Le Conseil des ministres fait valoir qu'une annulation aurait pour conséquence d'imposer des restrictions disproportionnées contraires au droit de l'Union européenne et de compromettre la politique globale en matière de jeux de hasard.

Se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 128/2011 du 14 juillet 2011 (B.14 à B.20) et à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 28 février 2018 en cause *Sporting Odds* (C-3/17, points 40 et suivants), le Conseil des ministres estime qu'il y a lieu d'examiner si les dispositions attaquées, interprétées en ce qu'elles ont pour effet d'exclure l'offre de différents types de jeux via des URL différentes associées à un même nom de domaine, sont nécessaires pour atteindre les objectifs de protection du consommateur et de lutte contre les opérateurs illégaux. Se référant à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 4 octobre 2018 en cause *Commission c. France* (C-416/17), le Conseil des ministres indique qu'un tel test de proportionnalité s'impose afin d'éviter une violation du droit européen.

Le Conseil des ministres soutient qu'il existe des mesures moins restrictives pour atteindre les objectifs précités et qui protègent le consommateur d'une manière comparable au monde réel, comme un système de connexion distincte par page web (ou URL) sur laquelle des jeux sous licence sont disponibles. Il ajoute que l'interdiction de proposer des jeux et paris relevant de classes différentes sur le même site internet ne permet pas de diminuer le risque que le joueur soit confronté à une offre qu'il n'a pas recherchée, dès lors que les navigateurs permettent de changer de page extrêmement rapidement, d'ouvrir simultanément plusieurs fenêtres ou onglets et de sauvegarder des sites en tant que « favoris », ce qui facilite le « jonglage » entre différentes adresses URL.

Il conclut qu'en l'absence de violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le recours en annulation doit être rejeté.

A.8.2. La partie requérante soutient que la Cour ne saurait à la fois constater que la différence traitement n'est pas justifiée et permettre son maintien dans l'ordre juridique au nom du droit de l'Union européenne, lorsque celui-ci n'impose pas de créer une telle différence de traitement. Elle fait valoir que le recours ne porte pas sur la question de savoir si l'annulation d'une disposition de la loi du 7 mai 1999 contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution entraînerait une violation du droit primaire de l'Union européenne.

Selon la partie requérante, l'interdiction de cumul ne viole pas le droit de l'Union européenne. Elle soutient que, par son arrêt n° 128/2011 (B.11), la Cour a jugé que l'interdiction d'exploiter des licences de classes distinctes dans un même lieu dans le monde réel constitue une restriction à la libre prestation de services qui satisfait à l'exigence de nécessité. La partie requérante estime que le fait de devoir rechercher un autre site web ou de sauvegarder et d'utiliser cet autre site en favori plutôt que d'y accéder par un simple clic grâce à un lien hypertexte, constitue un frein pour le joueur. Enfin, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 28 février 2018 en cause *Sporting Odds*, précité, ne peut pas être transposé. Le régime hongrois en cause dans cet arrêt est plus restrictif que le régime belge. Les objectifs poursuivis par les deux régimes sont différents. Le régime belge satisfait au test de proportionnalité.

- B -

B.1. Par un recours introduit sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la partie requérante demande l'annulation partielle 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 » dans la mesure de l'inconstitutionnalité constatée par la Cour par son arrêt n° 109/2018 du 19 juillet 2018.

La Cour examine le recours en tant qu'il est dirigé contre la loi du 7 mai 1999 précitée, telle qu'elle était en vigueur à la date de l'introduction du recours, soit avant sa modification 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 ».

B.2. Par son arrêt d'annulation n° 108/2018 du 19 juillet 2018, la Cour a jugé que la loi du 7 mai 1999 interdit d'offrir des jeux et des paris de nature différente dans le même lieu physique, que l'offre de jeux de hasard dans le monde réel est comparable à l'offre de jeux de hasard dans le monde virtuel et que la loi du 7 mai 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle n'interdit pas le cumul, par plusieurs titulaires, 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.

Par son arrêt n° 109/2018 rendu sur question préjudicielle, précité, la Cour a jugé que la loi du 7 mai 1999 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, et que 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.

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt au recours de la partie requérante.

B.3.2. La partie requérante 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.

B.3.3. En cette qualité, la partie requérante justifie d'un intérêt à solliciter l'annulation de la loi du 7 mai 1999 qui régit l'exploitation des jeux de hasard.

L'exception est rejetée.

B.4. Le recours en annulation présentement examiné invite la Cour à confirmer, au contentieux de l'annulation, l'inconstitutionnalité constatée dans l'arrêt n° 109/2018.

B.5. Compte tenu de l'annulation déjà prononcée par l'arrêt n° 108/2018, il y a lieu de vérifier si ce qui a été jugé dans cet arrêt en ce qui concerne le cumul, par plusieurs titulaires, de licences de classes distinctes en vue de l'exploitation de jeux de hasard et de paris au sein du même établissement de jeux de hasard ou via un seul et même nom de domaine et les URL associées est valable lorsque le même cumul se produit chez un même titulaire.

B.6. Le Conseil des ministres et la partie intervenante n'établissent pas que la situation d'un même titulaire de licences de classes distinctes se distingue de la situation de plusieurs titulaires, au regard du cumul examiné.

B.7.1. Par son arrêt n° 109/2018, la Cour a jugé :

« 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.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 [n° 129/2017] 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 ».

B.7.2. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont contenus dans cet arrêt, le moyen unique est fondé.

Il y a donc lieu d'annuler la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » en ce qu'elle n'interdit pas, à un même titulaire, 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.

Par ces motifs,

la Cour

annule la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs », en ce qu'elle n'interdit pas, à un même titulaire, 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.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 septembre 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût