

Numéro du rôle : 351

Arrêt n° 12/93
du 18 février 1993

ARRET

En cause : la question préjudicielle posée par la Cour d'appel de Mons par arrêt du 11 décembre 1991 en cause de l'Etat belge contre la société anonyme Reader's Digest.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents D. André et F. Debaedts, et des juges K. Blanckaert, H. Boel, L. François, P. Martens et Y. de Wasseige, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président D. André,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet*

La Cour d'appel de Mons, par son arrêt du 11 décembre 1991 en cause de l'Etat belge, représenté par le ministre des Affaires économiques, contre la société anonyme Reader's Digest, a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1er, 7 et 8 de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, l'article 1er de la loi du 6 juillet 1964 relative à la Loterie nationale et les articles 301 à 304 du Code pénal violent-ils les articles 6 et 6bis de la Constitution ? ».

II. *La procédure antérieure*

Le tribunal de commerce de Bruxelles, saisi d'une demande originaire formée par l'Etat belge visant, notamment, à faire cesser l'organisation, par la s.a. Reader's Digest, de tombolas non autorisées, déboute l'Etat belge par décision du 6 juillet 1979, décision confirmée par la Cour d'appel de Bruxelles par arrêt du 27 juillet 1984.

Saisi d'un pourvoi formé par l'Etat belge, la Cour de cassation casse cet arrêt et renvoie l'affaire devant la Cour d'appel de Mons, laquelle pose la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée reçue au greffe le 19 décembre 1991.

Par ordonnance du 19 décembre 1991, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 15 janvier 1992 remises aux destinataires les 16 et 17 janvier 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 24 janvier 1992.

La Loterie nationale, établissement public, représentée par son conseil d'administration, ayant son siège rue Cardinal Mercier 6, à 1000 Bruxelles, ayant fait élection de domicile au cabinet de Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, rue H. Wafelaerts 47-51, à 1060 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 21 février 1992.

La Fédération belge des entreprises de distribution, association sans but lucratif ayant son siège rue St-Bernard 60, à 1060 Bruxelles, représentée par son conseil d'administration, ayant fait élection de domicile au cabinet de Me F. De Visscher, avocat, avenue de Broqueville 116, à 1200 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 24 février 1992.

La société anonyme Reader's Digest, dont le siège social est établi Quai du Hainaut 29, à 1080 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 28 février 1992.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi rue de la Loi 16, à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 28 février 1992.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 9 mars 1992 et remises aux destinataires le 10 mars 1992.

Chacune des parties a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste, à savoir : la Fédération belge des entreprises de distribution en date du 1er avril 1992, la s.a. Reader's Digest en date du 7 avril 1992, la Loterie nationale en date du 9 avril 1992 et le Conseil des ministres en date du 9 avril 1992.

Par ordonnances du 25 mai 1992 et du 8 décembre 1992, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 19 décembre 1992 et jusqu'au 19 juin 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par délibération du 15 septembre 1992, la Cour a décidé que suite à l'admission à la retraite du président I. Pétry, et l'accession à la présidence de J. Wathelet, le juge Y. de Wasseige prendra au siège la place attribuée à l'origine à J. Wathelet.

Par ordonnance du 27 octobre 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 26 novembre 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 20 octobre 1992 remises aux destinataires les 29 et 30 octobre 1992.

Par suite de l'admission à la retraite du président J. Wathelet en date du 19 novembre 1992, le juge D. André remplit les fonctions de président; par ordonnance du 26 novembre 1992, le juge F. Debaedts, faisant fonction de président en exercice par suite de l'empêchement du président J. Delva, a désigné le juge P. Martens pour compléter le siège, et a constaté que le juge Y. de Wasseige remplace le juge D. André en qualité de rapporteur. Le juge D. André a été choisi comme président le 22 décembre 1992.

A l'audience du 26 novembre 1992 :

- ont comparu :

. Me R. Byl, avocat du barreau de Bruxelles, pour la s.a. Reader's Digest;

. Me P. Lemmens, avocat du barreau de Bruxelles, *loco* Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres et pour la Loterie nationale;

. Me F. De Visscher, avocat du barreau de Bruxelles, pour la Fédération belge des entreprises de distribution;

- les juges Y. de Wasseige et H. Boel ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Thèse de la s.a. Reader's Digest

A.1.1. Le mémoire, après un rappel des dispositions en cause, soutient que le législateur, lorsqu'il prohibe les loteries, vise à protéger le public ou le consommateur contre la passion du jeu et les risques patrimoniaux qu'elle entraîne. Il évoque ensuite le critère de différenciation retenu par le législateur pour, selon les cas, interdire ou autoriser une loterie, à savoir la circonstance que les gains sont affectés à un but d'utilité publique et conteste que ce critère soit « en rapport avec le but (cité ci-dessus), avec les effets de la mesure critiquée et la nature des principes en cause ».

A.1.2.a. Limitant sa critique à la distinction entre les loteries gratuites, qui sont prohibées, et les loteries payantes d'utilité publique, qui sont autorisées, le mémoire considère que cette différence de traitement ne présente aucun rapport avec le but poursuivi par le législateur, puisque, par définition, « les loteries gratuites ne présentent pas de danger pour le public ». Il analyse cette loterie gratuite comme un moyen publicitaire qu'il décrit sous l'angle technique; ce moyen serait comparable à d'autres moyens publicitaires, tel que l'attribution d'un cadeau et serait légitime dès qu'il est annoncé et perçu comme gratuit.

A.1.2.b. Subsidiairement, le mémoire soutient le caractère disproportionné de l'interdiction générale des loteries vis-à-vis du but poursuivi par le législateur. D'une part, s'en référant au système français, le législateur pourrait réglementer, plutôt qu'interdire, les loteries publicitaires. D'autre part, l'argument selon lequel les entreprises pourraient recourir aux loteries autorisées, outre qu'il s'agit d'un système coûteux pour elles, manque de pertinence puisque ce système implique aussi une atteinte à la protection des consommateurs.

A.1.3. Le mémoire relève en outre un certain nombre d'éléments dont il résulterait que le véritable but poursuivi par le législateur est l'allégement des finances de l'Etat et non la considération de l'utilité publique ou de la protection du consommateur; le mémoire compare ce souci budgétaire - louable en soi mais critiquable en ce qu'il passe par l'incitation au jeu - avec l'interdiction, préjudiciable aux entreprises, d'un moyen publicitaire - pourtant inoffensif puisque gratuit - pour en conclure que cette différence de traitement serait « injustifiable et intolérable ».

A.1.4. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Reader's Digest admet l'argumentation du Conseil des ministres et de la Loterie nationale en tant qu'elle concerne les distinctions opérées parmi les loteries payantes mais la rejette en ce qu'elle viserait les loteries gratuites.

Selon ce mémoire, le contrôle des ressources obtenues par les loteries gratuites manquerait de pertinence, celles-ci n'impliquant, par hypothèse, aucune contribution financière des participants; le mémoire évoque le contrôle du caractère véritablement gratuit de ces loteries, lequel ne relèverait toutefois pas de la Cour d'arbitrage mais des tribunaux.

Thèse de la Fédération belge des entreprises de distribution

A.2.1. Dans son mémoire, la Fédération belge des entreprises de distribution justifie son intérêt à intervenir en s'en référant à son objet statutaire et aux activités commerciales des membres qu'elle représente.

A.2.2.a. Sur le fond, le mémoire souligne que la doctrine et la jurisprudence (dont l'arrêt posant la question préjudicielle) donnent de la notion de loterie visée à l'article 301 du Code pénal une interprétation très large, incluant non seulement les loteries à titre onéreux mais même les loteries gratuites, comme celles ne donnant à l'organisateur qu'un simple avantage publicitaire.

En autorisant des loteries payantes, comme la Loterie nationale, qui recourent à la publicité et en interdisant les autres loteries, qui recourent aussi à la publicité mais qui sont, elles, non payantes, le législateur créerait ainsi une différence de traitement sans rapport avec le but poursuivi.

Partant du postulat que le but est la protection financière et sociale du consommateur, le mémoire critique à cet égard l'existence de loteries autorisées payantes, sans que l'affectation des gains à des buts d'intérêt public soit pertinente.

Se plaçant toutefois dans la thèse selon laquelle les garanties de modération et de respect des citoyens offertes par les pouvoirs publics seraient considérées comme légitimant la Loterie nationale et les autres loteries autorisées, il en déduit alors que la raison d'être de l'interdiction des loteries devrait être comprise comme étant « la protection du citoyen ou du consommateur contre la sollicitation non contrôlée d'avantages de sa part pour (le) faire participer à l'obtention d'un gain par la voie du sort ». Il serait dès lors injustifié d'interdire les loteries gratuites.

A.2.2.b. En toute hypothèse, à supposer qu'il y ait un rapport raisonnable entre le traitement différencié (loteries payantes autorisées - loteries gratuites non autorisées) et le but poursuivi par le législateur, le mémoire considère que les effets sont disproportionnés en ce qu'il est instauré une prohibition totale des loteries gratuites alors que des mesures de contrôle ou de modération auraient pu atteindre l'objectif poursuivi par le législateur.

A.2.2.c. En conclusion, le mémoire considère que les dispositions visées par la question préjudicielle violent les articles 6 et 6bis de la Constitution en ce qu'elles « prohibent une opération offerte au public destinée à procurer un gain par la voie du sort lorsque cette opération n'implique de la part du participant l'octroi d'aucun avantage à l'organisateur ou à un tiers ».

A.2.3.a. Dans son mémoire en réponse, la Fédération belge des entreprises de distribution admet la thèse de la Loterie nationale et du Conseil des ministres pour les loteries non gratuites en tant qu'elle justifie la différence entre les loteries interdites et les loteries autorisées par le contrôle des pouvoirs publics et l'affectation des gains à des buts d'utilité publique. Elle souligne toutefois que la discrimination critiquée réside en fait entre les loteries payantes ainsi autorisées et les loteries gratuites interdites.

A.2.3.b. Le mémoire s'en réfère enfin aux conditions et contrôles pesant sur les loteries payantes autorisées : le mémoire en réponse en déduit que de tels contrôles seraient ainsi possibles pour les loteries gratuites et que la solution de leur interdiction pure et simple est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

Thèse du Conseil des ministres

A.3.1. Tout en réservant la question de la distinction entre les loteries non autorisées et les opérations financières et autres, faites avec primes ou remboursables par la voie du sort, le Conseil des ministres analyse la question préjudicielle comme distinguant parmi les loteries, celles qui sont autorisées et celles qui ne le sont pas.

A.3.1.a. Selon le Conseil des ministres, cette distinction repose sur un double critère objectif, que constitue, d'une part, en ce qui concerne les personnes privées, la présence ou non d'un but d'utilité publique et, d'autre part, le statut juridique (privé ou public) des personnes concernées.

A.3.1.b. En ce qui concerne le but poursuivi, le Conseil des ministres souligne que l'adoption de la loi du 6 juillet 1964 a été considérée comme s'inscrivant dans le droit fil de la loi du 31 décembre 1851 en général et de ses dispositions autorisant des exceptions à l'interdiction de principe des loteries, en particulier; le mémoire relève que, tout comme les autres loteries autorisées, la Loterie nationale se voit imposer d'affecter les bénéfices dégagés à des fins d'utilité publique, ce qui constitue le but justifiant la différence de traitement critiquée.

Le Conseil des ministres ajoute que, lors des travaux préparatoires de la nouvelle loi du 22 juillet 1991, des motifs complémentaires ont été évoqués pour justifier l'organisation par l'Etat d'une loterie nationale, tels la nécessité de contrôler l'application des ressources provenant des loteries, le souci d'éviter les excès en limitant le nombre et la volonté de protéger le consommateur. Ces différents motifs fonderaient en droit à la fois le maintien de la prohibition de principe et des exceptions limitées à ce principe, notamment en faveur de la Loterie nationale.

A.3.1.c. Le mémoire relève enfin que ces moyens (interdiction de principe - exceptions limitées) sont dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec les objectifs évoqués plus haut, en ce que les personnes non autorisées peuvent acheter elles-mêmes des billets émis par une association autorisée et les mettre en circulation à des fins publicitaires.

A.3.2.a. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres précise tout d'abord que l'article 301 du Code pénal doit effectivement être interprété comme interdisant, en principe, tant les loteries payantes que les loteries gratuites.

A.3.2.b. Il relève que le premier critère de distinction serait reconnu comme objectif et raisonnable par la s.a. Reader's Digest, même s'il conteste la qualification qui lui est donnée de critère « officiel ». Il souligne, quant au second critère de distinction, qu'il s'agit bien du statut juridique (Etat ou autre personne juridique) et non du critère de l'utilité publique, lequel n'intervient qu'au titre de but poursuivi par le législateur.

A.3.2.c. Quant au but poursuivi par le législateur, le Conseil des ministres insiste sur le fait que doit être pris en considération, non pas le but sous-jacent à l'interdiction du principe des loteries, mais celui justifiant les exceptions à cette interdiction de principe. C'est précisément ces fins d'utilité publique qui auraient amené le législateur à surmonter sa réticence à l'égard des jeux de hasard - dont l'interdiction totale serait, selon lui, utopique - pour en réserver l'organisation aux seules institutions privées ou publiques poursuivant ces fins, canalisant ainsi, en quelque sorte, la recherche du gain.

En ce qui concerne les loteries privées, le Conseil des ministres relève qu'il s'agit d'institutions ne poursuivant aucun but lucratif, auxquelles l'autorisation n'est octroyée qu'à des conditions très strictes et avec un contrôle du respect desdites conditions, exigences d'où il résulterait un risque très limité pour le public.

En ce qui concerne la Loterie nationale, le Conseil des ministres souligne qu'elle est soumise, au titre de loterie publique, à des règles d'organisation strictes et qu'elle ne poursuit pas d'intérêt personnel, puisque ses bénéfices sont affectés à des fins d'utilité publique. Tout autre serait le cas de loteries organisées par des personnes privées ne poursuivant pas des fins d'utilité publique et, à cet égard, il s'en réfère au mémoire de la s.a. Reader's Digest, selon lequel le véritable objectif serait « l'incitation à l'achat du produit mis en vente par le commerçant ».

A.3.2.d. Quant à une disproportion entre les moyens employés et le but visé par le législateur, le Conseil des ministres souligne que la critique vise l'opportunité du choix fait par le législateur et échappe à la compétence de la Cour. Il rappelle aussi qu'une solution alternative à l'organisation d'une loterie par elles-mêmes s'offre aux entreprises.

Thèse de la Loterie nationale

A.4.1. Dans son mémoire, la Loterie nationale justifie son intérêt à intervenir devant la Cour par le fait que cette affaire pose le problème de la constitutionnalité de la loi du 6 juillet 1964 en tant que celle-ci non seulement maintient la possibilité mais instaure même l'obligation d'organiser des loteries publiques.

A.4.2. Le mémoire développe les motifs pour lesquels la différence de traitement entre les loteries non autorisées et la Loterie nationale ne viole pas les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

A.4.2.a. Est invoqué tout d'abord le caractère objectif du critère de distinction retenu, à savoir le statut juridique des personnes concernées : d'une part, il s'agit de personnes privées, d'autre part, d'une personne morale de droit public - l'Etat sous l'empire de la loi de 1964, un établissement public, la Loterie nationale, sous celui de 1991.

A.4.2.b. En ce qui concerne les objectifs poursuivis par la loi du 6 juillet 1964 et par celle du 22 juillet 1991, de même qu'en ce qui concerne le rapport raisonnable de proportionnalité existant entre les moyens utilisés (interdiction de principe - exceptions limitées) et les objectifs précités, la Loterie nationale, dans son mémoire, reprend la même argumentation que celle du Conseil des ministres exposée précédemment, et conclut dans le même sens, à savoir l'absence de violation des articles 6 et *6bis* par les dispositions visées dans la question préjudicielle.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse, la Loterie nationale s'en réfère au mémoire en réponse du Conseil des ministres.

- B -

B.1. Par un arrêt du 11 décembre 1991, la Cour d'appel de Mons pose à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1er, 7 et 8 de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, l'article 1er de la loi du 6 juillet 1964 relative à la Loterie nationale et les articles 301 à 304 du Code pénal violent-ils les articles 6 et 6*bis* de la Constitution ? »

B.2.1. Aux termes de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, « les loteries sont prohibées ».

Le chapitre VII du Code pénal (« Des infractions aux lois et règlements sur les loteries, les maisons de jeu et les maisons de prêt sur gages »), en ses articles 301 à 304, définit les loteries et détermine les sanctions et exemptions applicables en la matière.

« Article 301. Sont réputées loteries toutes les opérations offertes au public et destinées à procurer un gain par la voie du sort. »

« Article 302. Les auteurs, entrepreneurs, administrateurs, préposés ou agents de loteries non autorisées légalement, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de cinquante francs à trois mille francs.

Seront confisqués les objets mobiliers mis en loterie, et ceux qui sont employés ou destinés à son service.

Lorsqu'un immeuble a été mis en loterie, la confiscation ne sera pas prononcée; elle sera remplacée par une amende de cent francs à dix mille francs. »

« Article 303. Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de vingt-six francs à mille francs, ou d'une de ces peines seulement :

Ceux qui auront placé, colporté ou distribué des billets de loteries non autorisées légalement;

Ceux qui, par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication, auront fait connaître l'existence de ces loteries ou facilité l'émission de leurs billets.

Dans tous les cas, les billets, ainsi que les avis, annonces ou affiches, seront saisis et anéantis. »

« Article 304. Seront exempts des peines portées par l'article précédent, les crieurs et les afficheurs qui auront fait connaître la personne de laquelle ils tiennent les billets ou les écrits ci-dessus mentionnés. »

B.2.2. Le législateur a toutefois prévu diverses exceptions à cette prohibition de principe des loteries.

B.2.3.a. L'article 7 de la loi précitée du 31 décembre 1851 dispose en effet comme suit :

« Sont exceptées des dispositions de la présente loi, les loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie et des arts, ou à tout autre but d'utilité publique, lorsqu'elles auront été autorisées :

Par le collège des bourgmestre et échevins, si l'émission des billets n'est faite et annoncée que dans la commune, et n'est publiée que dans les journaux qui s'y impriment;

Par la députation permanente du conseil provincial, si l'émission des billets est faite et annoncée dans différentes communes de la province ou publiée dans les journaux qui s'y impriment;

Par le gouvernement, si l'émission des billets est faite et annoncée ou publiée dans plus d'une province. »

B.2.3.b. La loi du 6 juillet 1964 relative à la Loterie nationale énonce, quant à elle, en son article 1er :

« Le ministre des Finances est autorisé à émettre des billets d'une loterie publique, dénommée " Loterie nationale ".

Les bénéfices nets de la Loterie nationale sont destinés à financer des programmes d'aide aux pays en voie de développement et plus particulièrement à la promotion des populations rurales. »

B.2.3.c. Cette loi a été abrogée par la loi du 22 juillet 1991, postérieure aux faits soumis au juge du fond et non visée par la question préjudicielle, dont les articles 1er et 2 disposent comme suit :

« Article 1er. Il est créé, sous la dénomination 'Loterie nationale ', un établissement public, doté de la personnalité juridique et classé dans la catégorie C visée à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

La Loterie nationale est placée sous le contrôle du ministre des Finances.

Article 2. La Loterie nationale est chargée d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, les loteries publiques dans les formes fixées par le Roi sur la proposition du ministre des Finances.

Cette mission peut être étendue, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à toutes les formes de paris, concours et jeux de hasard autorisés par la loi. »

B.2.4.a. L'article 8 de la loi du 31 décembre 1851, tel que modifié par l'article 2 de la loi du 30 décembre 1867, exceptait également de la prohibition des loteries :

« 1° les opérations financières des puissances étrangères, faites avec primes ou remboursables par la voie du sort, lorsque l'émission des titres relatifs à ces opérations aura été autorisée par le gouvernement;

2° les opérations financières de même nature, faites par les provinces et communes du royaume, ainsi que les opérations des sociétés anonymes ou tontinières faisant accessoirement des remboursements avec primes par la voie du sort, lorsqu'elles auront été autorisées par le gouvernement. »

B.2.4.b. L'article 8, 2°, de la loi du 31 décembre 1851, en tant qu'il vise les «... opérations des sociétés ... tontinières faisant accessoirement des remboursements avec prime par la voie du sort, lorsqu'elles auront été autorisées par le gouvernement », a

été modifié implicitement par l'article 37 de la loi du 25 juin 1930 qui dispose comme suit :

« Sont assimilées aux loteries et passibles des peines portées aux articles 302 et 303 du Code pénal, toutes opérations d'épargne, de capitalisation ou d'assurances comportant l'accumulation des sommes à répartir entre les intéressés, soit par la voie de tirage au sort soit par l'effet d'une stipulation de survie exclusive de tout engagement mathématiquement déterminé en fonction des contributions ou participations individuelles. »

Il s'ensuit que l'article 8, 2^o, de la loi du 31 décembre 1851, en tant qu'il vise les sociétés tontinières, n'est plus en vigueur mais que celles-ci sont interdites en vertu de l'article 37 de la loi du 25 juin 1930.

B.2.4.c. L'article 8, 2^o, de la même loi, en tant qu'il vise par ailleurs, «... les opérations des sociétés anonymes ... faisant accessoirement des remboursements avec primes par la voie du sort, lorsqu'elles auront été autorisées par le gouvernement », a été abrogé implicitement par l'article 68 de la loi du 18 mai 1873, contenant le titre IX, livre Ier, du Code de commerce, relatif aux sociétés, lui-même modifié par la loi du 29 mai 1886, dont le texte figure actuellement à l'article 100 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales; aux termes de cette disposition :

« Les sociétés anonymes ne peuvent émettre d'obligations remboursables par voie de tirage au sort à un taux supérieur au prix d'émission, qu'à la condition que les obligations rapportent 3% d'intérêt au moins; que toutes soient remboursables par la même somme, et que le montant de l'annuité comprenant l'amortissement et les intérêts soit le même pendant toute la durée de l'emprunt.

Le montant de ces obligations ne peut en aucun cas être supérieur au capital social versé. »

Il s'ensuit que l'article 8, 2^o, de la loi du 31 décembre 1851, en tant qu'il vise les opérations financières des sociétés anonymes, n'est plus en vigueur mais que celles-ci

restent autorisées moyennant le respect des conditions fixées par l'article 100 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

B.3. Pour apprécier la compatibilité des normes en cause avec les articles 6 et *6bis* de la Constitution, la Cour doit examiner en premier lieu si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée peuvent être comparées.

Les opérations financières, visées à l'article 8 de la loi du 31 décembre 1851 et à l'article 100 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, ont en commun de ne recourir au tirage au sort qu'au titre accessoire de modalité des engagements d'un emprunteur. Il en est tout autrement des opérations visées à l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 et à l'article 1er de la loi du 6 juillet 1964 : dans ces cas, en effet, le tirage au sort constitue l'essence même desdites opérations.

La catégorie des organisateurs des opérations financières précitées et celle des organisateurs de loteries au sens propre ne sont pas suffisamment comparables pour qu'une plus ample justification d'un traitement différencié soit nécessaire au regard des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Il ressort du dossier de la procédure antérieure que les distinctions qui existent à l'intérieur de la catégorie des organisateurs des opérations financières précitées ne sont pas en cause devant la juridiction qui a posé la question préjudicielle, de sorte qu'il n'y a pas lieu pour la Cour de les examiner plus avant.

B.4. Il s'ensuit que, pour s'assurer que les articles 6 et *6bis* de la Constitution ne sont pas violés, la Cour ne doit vérifier l'existence d'une justification que pour la différence de traitement résultant de ce que le législateur a distingué, parmi les loteries au sens propre, celles qui sont interdites (article 1er de la loi du 31 décembre 1851, articles 301 à 304 du Code pénal), et celles qui sont autorisées par lui (article 1er de la

loi du 6 juillet 1964) ou qui peuvent l'être par l'autorité qu'il désigne (article 7 de la loi du 31 décembre 1851).

B.5. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.1.a. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 1851 que le législateur a voulu condamner l'organisation de loteries, considérées par lui comme un mode d'enrichissement immoral parce qu'il fait appel au seul hasard, indépendamment du fait qu'il favorise la passion du jeu.

Le principe de la prohibition et ses motifs ont été soulignés à plusieurs reprises au cours de ces travaux préparatoires :

« ... la loterie, en thèse générale, est un délit, c'est un moyen d'acquérir que nous ne pouvons pas permettre » (Ann. et Doc. parl., Sénat, 1851-1852, pp. 137 et 139).

Ce même principe a été confirmé par la suite dans les travaux préparatoires des lois du 6 juillet 1964 et du 22 juillet 1991 relatives à la Loterie nationale.

B.6.1.b. Le législateur a toutefois considéré qu'il pouvait être fait exception à ce principe lorsque les loteries sont « exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie et des arts ou à tout autre but d'utilité publique » (article 7 de la loi du 31 décembre 1851).

B.6.1.c. Le même motif de finalité d'intérêt public a été invoqué lors des travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1964 par laquelle le législateur a autorisé, lui-même et par un texte spécifique, l'organisation d'une loterie publique appelée Loterie nationale : « Les bénéfices produits par la loterie devront être affectés à des oeuvres ayant un caractère humanitaire et profiteront aux pays en voie de

développement » (*Doc. parl.*, Chambre, n° 741/6, rapport pp. 8 et 9).

L'article 1er, alinéa 2, de la loi du 6 juillet 1964 prévoit que « les bénéfices nets de la Loterie nationale sont destinés à financer des programmes d'aides aux pays en voie de développement et plus particulièrement à la promotion des populations rurales ».

B.6.1.d. De même, et bien que cette législation nouvelle ne soit pas en cause, la Cour relève que l'article 2 de la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale prévoit que celle-ci organise les loteries publiques « dans l'intérêt général ».

B.6.2. De ce que le législateur, en retenant pour les motifs précités le principe de la prohibition des loteries tempéré par certaines exceptions, ait pu considérer qu'une telle mesure était également de nature à protéger le public des risques résultant de la passion du jeu, il ne s'ensuit pas que cette considération ait été son but principal. C'est par référence aux seules fins mentionnées au B.6.1 qu'il convient de vérifier le caractère objectif, adéquat et proportionné du critère de la distinction faite par le législateur.

B.7.1. En prévoyant que l'interdiction des loteries peut être levée au profit de celles dont les bénéfices sont affectés aux fins précitées d'intérêt général, le législateur a retenu un critère objectif de différenciation.

B.7.2. Quant à l'adéquation entre le système retenu et les buts poursuivis, le législateur, après avoir posé le principe de la prohibition des loteries, a entendu contrôler strictement les cas dans lesquels ou les modalités selon lesquelles il pouvait y être dérogé.

La technique de l'autorisation donnée par ou en vertu de la loi, cas par cas, et pouvant être assortie de conditions, répond à l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir prohiber en principe les loteries et n'y déroger que de façon restrictive.

Par ailleurs, le critère de l'affectation des bénéfices à des fins d'intérêt général ou humanitaire comme condition d'autorisation de la loterie reflète, de façon pertinente, le souci du législateur de ne déroger au principe de la prohibition qu'au profit du seul intérêt de la collectivité.

B.7.3. Il s'ensuit que le législateur, en tant qu'il prohibe en général les loteries mais autorise, lui-même ou par habilitation donnée à une autre autorité, les loteries dont les bénéfices sont affectés à des fins humanitaires ou d'utilité publique, a opéré une distinction qui répond au but poursuivi.

B.8. En tant que le législateur interdit les loteries autres que celles autorisées en vertu de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 et de l'article 1er de la loi du 6 juillet 1964, qu'elles soient organisées à titre onéreux ou gratuit, il n'a pas pris une mesure disproportionnée à l'objectif poursuivi. La loi n'interdit pas en effet aux personnes ou organisations souhaitant organiser une loterie, mais ne satisfaisant pas aux conditions d'autorisation, d'acheter des billets émis par une loterie autorisée et de mettre ensuite, elles-mêmes, ces billets en circulation.

B.9. Les articles 301 à 304 du Code pénal ont pour objet de punir les infractions aux articles 1er et 7 de la loi du 31 décembre 1851 et à la loi du 6 juillet 1964; ces dispositions ne violant pas les articles 6 et *6bis* de la Constitution, il en va de même des articles 301 à 304 du Code pénal.

Par ces motifs,

La Cour

dit pour droit :

Les articles 1er et 7 de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, l'article 1er de la loi du 6 juillet 1964 relative à la Loterie nationale et les articles 301 à 304 du Code pénal ne violent pas les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 février 1993.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

D. André