

Numéros du rôle : 2552 et 2555
Arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004

A R R E T

En cause : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale, introduits par la s.p.r.l. Spielothek België et par l'Union professionnelle interprovinciale de l'automatique et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, M. Bossuyt, L. Lavrysen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 octobre 2002 et parvenue au greffe le 29 octobre 2002, la s.p.r.l. Spielothek België, dont le siège est établi à 2000 Anvers, Verbindingsdok-Oostkaai 13, a introduit un recours en annulation totale ou partielle de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale (publiée au *Moniteur belge* du 4 mai 2002).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 2002 et parvenue au greffe le 4 novembre 2002, l'Union professionnelle interprovinciale de l'automatique, dont le siège est établi à 4000 Liège, rue des Bayards 22-24, la s.a. Centrale des jeux, dont le siège est établi à 6220 Heppignies, Zone industrielle de Fleurus-Heppignies, la s.p.r.l. Taverne ansoise, dont le siège est établi à 4430 Ans, rue Walthère Jamar 351, et la s.a. Brussels Pool, dont le siège est établi à 7780 Ploegsteert, place du Marché 1, ont introduit un recours en annulation des articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2°, 7, 21 et 39 de la même loi.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2552 et 2555 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Loterie nationale, ayant son siège social à 1040 Bruxelles, rue Belliard 25-33;
- le Conseil des ministres.

La s.p.r.l. Spielothek België et l'Union professionnelle interprovinciale de l'automatique ont introduit chacune un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 22 octobre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me O. d'Ursel et Me D. Renders *loco* Me B. Cambier et Me L. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2552;
 - . Me V. Thiry et Me J.-F. Jeunehomme, avocats au barreau de Liège, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2555;
 - . Me N. Châtel *loco* Me M. Cornut, Me J. Holmens et Me V. Goderis, avocats au barreau de Gand, pour la s.a. Loterie nationale;
 - . Me P. Vlaeminck, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

A.1.1. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 est une société privée à responsabilité limitée (s.p.r.l.). Elle exploite quatre établissements de jeux de hasard de classe II et a sollicité, pour ce faire, l'obtention de la licence exigée conformément à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (ci-après : « loi sur les jeux de hasard »). Elle se trouve être directement et défavorablement affectée par la loi attaquée, dès lors que les établissements concurrents de la Loterie nationale ne sont pas astreints à toutes les conditions d'exploitation auxquelles la partie requérante est, pour sa part, soumise.

A.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 estiment avoir chacune intérêt au recours en annulation.

A.1.2.1. L'Union professionnelle interprovinciale de l'automatique (ci-après « U.P.I.A. »), première partie requérante, expose que son objet social est « le développement, la coordination des intérêts professionnels de ses membres, de même que la défense de leurs intérêts, l'amélioration de la gestion de leurs activités professionnelles ». Parmi ses membres figurent des personnes physiques et des personnes morales dont les activités consistent essentiellement à exploiter des salles de jeux automatiques (établissements de classe II au sens de la loi sur les jeux de hasard) ou dont les activités nécessitent l'octroi d'une licence de classe E au sens de la loi sur les jeux de hasard. Les dispositions attaquées sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts de ses membres.

A.1.2.2. La deuxième partie requérante, la s.a. Centrale des jeux, a pour objet social « tout ce qui se rapporte directement ou indirectement aux appareils d'amusement ou de musique dans le sens le plus large du terme. Sont entre autres compris dans le but social, et sans que cette énumération puisse être considérée comme limitative : la fabrication, l'achat et la vente, l'importation et l'exportation, la location, la réparation et l'exploitation de ces appareils ». Les dispositions attaquées l'affectent directement et défavorablement.

A.1.2.3. La troisième partie requérante, la s.p.r.l. Taverne ansoise, a pour objet statutaire « toutes opérations se rapportant directement ou indirectement à l'exploitation de tous cafés, tavernes et débits de boissons avec petite restauration, à l'exploitation d'appareils de jeux d'amusement et de hasard dans les limites légales ». Elle exploite un café dans lequel la s.a. Inter a placé des jeux de hasard. Les recettes des appareils de jeux constituent un élément essentiel de l'équilibre financier de la s.p.r.l. Les dispositions de la loi du 19 avril 2002 risquent de priver la partie requérante d'une partie de sa clientèle de joueurs.

A.1.2.4. Aux termes des statuts de la quatrième partie requérante, la s.a. Brussels Pool, l'objet social de cette dernière est « l'installation, l'exploitation et la gestion de tous commerces d'appareils de jeux et de divertissements sous toutes leurs formes. Elle peut, en outre, faire toutes opérations commerciales, industrielles, mobilières, immobilières ou financières se rapportant directement ou indirectement à son objet social ou pouvant en faciliter la réalisation. Elle peut notamment s'intéresser par voie d'apport, de fusion, de souscription, d'intervention financière ou par tout autre mode dans les sociétés ou entreprises ayant, en tout ou en partie, un objet similaire ou connexe au sien ou susceptible d'en favoriser l'extension ou le développement et accepter tous mandats d'administrateur dans de telles sociétés ». Les dispositions attaquées l'affectent directement et défavorablement.

A.2. Sur la base de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Loterie nationale, société anonyme de droit public, a introduit un mémoire en intervention. Elle estime avoir intérêt à intervenir parce qu'en cas d'annulation des articles attaqués de la loi du 19 avril 2002, elle ne serait plus compétente pour organiser des jeux de hasard, ne détiendrait plus le monopole des loteries publiques et n'aurait plus le droit d'utiliser les outils de la société de l'information pour organiser ses services, il n'y aurait plus de collaboration avec la commission des jeux de hasard, elle serait à nouveau totalement soustraite à l'application de la loi sur les jeux de hasard et plus aucun représentant du ministre dont relève la Loterie nationale ne siègerait à la commission des jeux de hasard.

A.3. Le Conseil des ministres et la partie intervenante, la Loterie nationale, considèrent que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2552 et 2555 ne justifient pas de l'intérêt requis pour agir, parce que les dispositions attaquées n'affectent pas leur situation de manière directe et certaine.

En ce qui concerne les articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2^o, 21 et 39 de la loi du 19 avril 2002, le Conseil des ministres et la Loterie nationale soulignent qu'antérieurement à la loi attaquée, les jeux de hasard que la Loterie nationale aurait éventuellement pu organiser n'étaient soumis à aucun contrôle, alors qu'ils le sont désormais. L'annulation éventuelle de la loi en cause signifierait que la Loterie nationale pourrait à nouveau organiser des jeux de hasard sans aucune forme de contrôle de la part de la commission des jeux de hasard. De plus, la Loterie nationale ne peut pas être considérée comme un concurrent des établissements des jeux de hasard du secteur privé. On n'aperçoit dès lors pas comment les parties requérantes pourraient de ce fait être lésées.

S'agissant de l'article 7, le Conseil des ministres et la Loterie nationale observent en premier lieu qu'il a été modifié par l'article 488 (lire : 490) de la loi-programme du 24 décembre 2002, de sorte qu'il n'y est plus question d'un monopole mais seulement d'un droit. La version originaire de l'article 7 n'a eu aucun effet juridique, en ce sens que la Loterie nationale n'a pris aucune initiative pour offrir des jeux de hasard utilisant les outils de la société de l'information. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que, même en cas d'annulation de l'article 7, les opérateurs de jeux de hasard n'auraient néanmoins pas encore la possibilité de se lancer dans les jeux de hasard sur l'Internet ou via d'autres instruments de la société de l'information, parce que cette interdiction est implicitement contenue dans la loi sur les jeux de hasard.

Concernant les articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002, le Conseil des ministres et la Loterie nationale affirment que la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n^o 100/2001 du 13 juillet 2001, a déjà dit qu'il n'était pas contraire à la Constitution que la commission des jeux de hasard soit exclusivement composée de représentants de l'autorité publique et ne compte aucun représentant de la profession.

A.4.1. La partie requérante dans l'affaire n^o 2552 souligne qu'elle justifie bien de l'intérêt au recours en annulation qu'elle a introduit. L'argument avancé par le Conseil des ministres et la Loterie nationale, selon lequel les nouvelles dispositions législatives seraient moins discriminatoires que les anciennes, ne peut avoir pour effet que la partie requérante ne puisse pas attaquer ces nouvelles dispositions. Le raisonnement suivant lequel, en cas d'annulation des dispositions attaquées, les jeux de hasard qu'organiserait éventuellement la Loterie nationale ne seraient à nouveau plus soumis à aucun contrôle est inexact. L'article 47 de la loi du 19 avril 2002 – qui n'est pas attaqué – abroge l'article 3.4 de la loi. L'annulation des articles 21, 39, 40 et 41 de la loi attaquée aurait pour effet que les établissements proposant les jeux de hasard de la Loterie nationale seraient astreints au respect des mêmes règles d'exploitation et de contrôle. Enfin, il y a lieu de considérer que les jeux de hasard organisés par la Loterie nationale et ceux organisés par le secteur privé sont concurrents et il est donc légitime que la partie requérante sollicite l'annulation de dispositions qui intègrent dans un organe qui la contrôle, à savoir la commission des jeux de hasard, des membres qui ne sont pas indépendants de la Loterie nationale, sa concurrente.

A.4.2. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 2555 maintiennent avoir un intérêt au recours en annulation. L'argument avancé par le Conseil des ministres et la Loterie nationale, selon lequel les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt au recours en annulation des articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2^o, 21 et 39 de la loi attaquée, parce que la Loterie nationale pouvait déjà organiser des jeux de hasard et cela même sans contrôle, ne peut être suivi. On ne peut dénier l'intérêt en se basant simplement sur le fait que des règles législatives antérieures autorisaient déjà l'organisation de jeux de hasard. Au surplus, l'objectif du législateur est

bel et bien de réduire la part du secteur privé dans les segments fort asservissants du marché des jeux de hasard (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4, p. 4).

Le fait que l'article 7 de la loi du 19 avril 2002 a été modifié par l'article 488 (lire : 490) de la loi-programme du 24 décembre 2002 ne change rien à l'intérêt des parties requérantes. En effet, la modification n'opère pas avec effet rétroactif et ne peut être considérée que comme une adaptation « technico-légistique », de sorte qu'il est difficile d'admettre que cette modification a eu pour effet que l'article 7 ait une portée différente. De même, on ne peut admettre l'argument avancé par le Conseil des ministres et la Loterie nationale consistant à dire que l'article 4 de la loi sur les jeux de hasard contiendrait implicitement mais certainement l'interdiction d'organiser des jeux de hasard via l'Internet et que l'annulation de l'article 7 de la loi du 19 avril 2002 ne saurait donc avoir pour effet que les parties requérantes puissent se lancer dans les jeux de hasard via l'Internet ou d'autres outils de la société de l'information. Tout d'abord, cet argument contredit ce qui a été dit à propos de l'article 7. En outre, et sans qu'il soit nécessaire de vérifier si l'article 4 de la loi sur les jeux de hasard contient effectivement une telle interdiction, les parties requérantes ont intérêt au recours parce que l'article 7 confère ce droit à la Loterie nationale.

Quant aux moyens

A.5.1. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 soutient que l'article 39 de la loi du 19 avril 2002 viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément et conjointement avec les articles 16 et 17 du même texte, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec la loi des 2-17 mars 1791 et avec les articles 4, 5, 6, 25, 28 à 57 et 61 à 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

L'article 39 de la loi du 19 avril 2002 a pour effet d'exclure du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard les établissements de jeux de hasard que la Loterie nationale a reçu pour mission d'instituer (article 3, § 1er, alinéa 2), ce qui fait que ces établissements ne sont pas soumis aux nombreuses conditions qui doivent être remplies pour obtenir les licences nécessaires, sans que cette différence de traitement repose sur aucune justification objective et raisonnable. Il convient de relever, conformément à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 100/2001, que les jeux de hasard ne sont pas des loteries. Par conséquent, dans la mesure où les jeux de hasard que la Loterie nationale a pour mission d'organiser ne sont pas des loteries, il n'y a aucune raison de soustraire les établissements que celle-ci créerait au régime d'ouverture et d'exploitation de jeux de hasard, au régime de réparation et de surveillance du bon fonctionnement des jeux et à une partie du régime de protection des joueurs et parieurs. Le seul fait que les recettes produites par ces établissements seraient affectées à un but d'utilité publique n'est pas de nature à justifier une différence de traitement en la matière.

A.5.2. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 fait valoir, comme second moyen, que les articles 21, 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

S'agissant de l'article 21 de la loi attaquée, la partie requérante estime qu'il n'existe aucune justification qui permette au législateur de ne pas imposer au Roi de soumettre les établissements créés par la Loterie au contrôle de la commission des jeux de hasard, alors que les autres établissements de jeux de hasard sont soumis à un tel contrôle.

En ce qui concerne les articles 40 et 41 de la loi attaquée, la partie requérante souligne qu'il ne peut se justifier que la commission des jeux de hasard soit composée de représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions, alors que les représentants du secteur privé ne siègent pas dans cette commission.

La partie requérante considère qu'il résulte de ces articles que les établissements de jeux de hasard pris en général sont soumis d'office à un contrôle relatif au respect de conditions drastiques, par une commission notamment composée de représentants d'un concurrent, à savoir la Loterie nationale, alors que les établissements créés par la Loterie ne sont pas nécessairement soumis à un contrôle. Que si contrôle il y a, ce dernier est limité et est alors pratiqué par des représentants de la Loterie elle-même, sans que soient présents des représentants du secteur (privé) des établissements de jeux de hasard en général.

A.6.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 estiment que les articles 6, § 1er, 2°, et 7 de la loi du 19 avril 2002 violent les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou conjointement avec les articles 43, 49, 81, 82, 86 et 295 du Traité C.E. Les articles attaqués attribuent à la Loterie nationale le monopole des jeux de hasard organisés à l'aide des outils de la société de l'information, alors qu'il n'existe aucune justification raisonnable pour ce monopole. Le monopole attribué ne saurait être justifié par le souci du législateur de lutter contre l'assuétude au jeu, de protéger les joueurs ou de préserver l'ordre social. En effet, en l'absence d'un arrêté royal disposant que la Loterie nationale doit respecter les conditions en matière de contrôle et d'exploitation prescrites par la loi sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard créés et organisés par la Loterie nationale échapperont à ces conditions et pourront se développer à proximité des établissements d'enseignement, des hôpitaux ou d'endroits fréquentés par les jeunes.

Ce monopole constitue aussi une atteinte aux libertés fondamentales consacrées par le Traité C.E. La collecte de recettes visant à la réalisation d'entreprises d'utilité sociale ne peut être élevée au rang de raison impérieuse pouvant justifier, en tant que telle, une entrave à la libre prestation de services ou aux règles de la concurrence. Par ailleurs, il résulte des articles 295 et 86 du Traité C.E. qu'en règle, les Etats membres ne peuvent créer des entreprises publiques et leur attribuer des droits exclusifs qu'à la condition que soient respectées les règles du Traité, parmi lesquelles figure notamment la libre prestation de services.

A.6.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 allèguent, dans un second moyen, que les articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2°, 7, 21 et 39 de la loi du 19 avril 2002 violent les articles 10 et 11 de la Constitution parce que ces articles opèrent une différence de traitement entre les exploitants des établissements de jeux de hasard, selon qu'ils travaillent exclusivement ou non avec la Loterie nationale, alors qu'il n'existe pour ce faire aucune justification raisonnable. Les exploitants ne travaillant pas en exclusivité avec la Loterie nationale tombent sous l'application de la loi sur les jeux de hasard, alors que les exploitants de jeux de hasard travaillant en exclusivité avec la Loterie nationale ne sont soumis qu'aux articles 7, 8, 39, 58, 59 et 60 de la loi sur les jeux de hasard.

Les parties requérantes soulignent également que le Conseil des ministres objectera que certaines différences de traitement seront levées par l'arrêté royal qui doit être pris en application de l'article 3, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 ou dans le contrat de gestion visé à l'article 14 de la loi attaquée, mais la protection qui sera éventuellement assurée par un acte administratif ou par un contrat de gestion n'est pas équivalente à celle qui est assurée par le législateur lui-même.

A.7.1.1. Le Conseil des ministres et la Loterie nationale considèrent que les premier et second moyens de la partie requérante dans l'affaire n° 2552 et le deuxième moyen des parties requérantes dans l'affaire n° 2555 ne sont pas fondés.

Le Conseil des ministres objecte tout d'abord que la Loterie nationale, les jeux de hasard organisés par celle-ci et les établissements de jeux de hasard qui proposeraient exclusivement ces jeux ne peuvent être comparés aux autres établissements de jeux de hasard. La Loterie nationale est en effet une société anonyme de droit public chargée d'un service public qui poursuit des objectifs d'intérêt général. Elle appartient au secteur non marchand et ne décide pas elle-même des jeux de hasard qui seront proposés au public. C'est chaque fois l'autorité qui décide par arrêté royal quels jeux de hasard seront proposés et selon quelles modalités. Les autres établissements de jeux de hasard sont des entreprises privées qui poursuivent uniquement un but lucratif et qui essaient d'élargir leur marché au maximum. Ils appartiennent au secteur marchand.

Sur le plan financier également, les deux sortes d'établissements ne sont pas comparables. Les entreprises appartenant au secteur privé des établissements de jeux de hasard n'ont pas d'obligations financières particulières vis-à-vis de l'Etat, alors que la Loterie nationale en a, à savoir la rente de monopole et les subsides. Les établissements de jeux de hasard appartenant au secteur privé sont seulement soumis au prélèvement d'impôts et ne doivent payer qu'une indemnité pour la licence qui leur est octroyée par la commission des jeux de hasard.

A.7.1.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres et la Loterie nationale considèrent que la différence de traitement est licite à la lumière des objectifs poursuivis, que la distinction a un caractère objectif, que les mesures sont adéquates et qu'il existe un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

Les objectifs poursuivis par le législateur sont une responsabilisation plus poussée de la Loterie nationale, un accroissement de son autonomie, favorable à son efficacité et à son efficience, ainsi qu'une meilleure mise en œuvre de la jurisprudence européenne en matière de loteries et de jeux de hasard. Partant du constat que l'on a en Belgique diverses réglementations selon la nature de l'activité de jeu, le législateur a estimé que la Loterie nationale se rapprochait le plus de la politique de canalisation justifiée que propose la Cour de justice des Communautés européennes.

En ce qui concerne la différence de traitement sur le plan de l'octroi de la licence, le Conseil des ministres et la Loterie nationale estiment que celle-ci est licite. La politique de licence de la commission des jeux de hasard a pour but d'exercer un contrôle sur les établissements de jeux de hasard du secteur privé. Il est évident que le législateur n'a pas voulu soumettre la Loterie nationale aux dispositions relatives à l'octroi de licences, puisque la Loterie nationale est déjà soumise à une politique de licence encore plus stricte. Par ailleurs, la commission des jeux de hasard a une fonction consultative concernant les jeux de hasard qui seraient organisés par la Loterie nationale.

S'agissant de la différence de traitement sur le plan des mesures de protection des joueurs, le Conseil des ministres et la Loterie nationale disent que cette différence aussi est licite. En vertu de l'article 39 de la loi du 19 avril 2002, une série de dispositions se rapportant, de manière directe ou indirecte, à la protection des joueurs et des parieurs s'appliquent bel et bien à la Loterie nationale. D'autres dispositions de la loi sur les jeux de hasard ne s'appliquent qu'aux établissements de jeux de hasard et, actuellement, la Loterie nationale n'organise pas de jeux de hasard parce qu'elle n'a pas encore reçu la mission de le faire. Dans son arrêt du 13 juillet 2001, n° 100/2001, la Cour d'arbitrage a jugé qu'une différence de traitement de tous les produits de la Loterie nationale était licite et l'on peut par conséquent en déduire qu'aucune exception ne doit être faite pour les éventuels jeux de hasard de la Loterie nationale.

Concernant la différence de traitement sur le plan du contrôle, le Conseil des ministres et la Loterie nationale allèguent que cette différence est licite. Les établissements de jeux de hasard qui proposeraient, exclusivement ou non, des jeux de hasard de la Loterie nationale seraient soumis au contrôle de la commission des jeux de hasard. La loi prévoit seulement que la commission des jeux de hasard ne peut pas effectuer de contrôle dans les bureaux mêmes de la Loterie nationale, et ce en raison du fait que la Loterie nationale elle-même n'est pas un établissement de jeux de hasard. Le fait que la composition de la commission des jeux de hasard est élargie à deux représentants du ministre ayant la Loterie nationale dans ses attributions, à savoir le ministre des Entreprises publiques, n'est pas de nature à violer le principe d'égalité. Cette mesure a pour but de promouvoir la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard et de mieux harmoniser leurs politiques. Il serait tout à fait illogique de ne pas avoir de représentants du ministre compétent pour la Loterie nationale à côté des représentants du ministre de la Justice, du ministre des Affaires économiques, du ministre des Finances, du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Santé publique.

A.7.2. S'agissant du premier moyen des parties requérantes dans l'affaire n° 2555, le Conseil des ministres et la Loterie nationale estiment que ce moyen n'est pas fondé.

Selon les parties requérantes, il existe un décalage entre les intentions réelles du législateur fédéral et les objectifs poursuivis. Selon le Conseil des ministres et la Loterie nationale, il convient toutefois de déduire de l'article 3, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 que la Loterie nationale est la garante de l'intérêt général et doit utiliser des méthodes commerciales. Il n'y a aucun décalage entre la politique de canalisation, qui est à la base de la loi du 19 avril 2002 et qui sert à protéger l'intérêt général, d'une part, et la volonté du législateur de maximaliser les bénéfices de la Loterie nationale en exploitant le potentiel offert par les méthodes commerciales, d'autre part.

Le Conseil des ministres et la Loterie nationale contestent que les dispositions attaquées porteraient atteinte aux articles 43, 49, 81, 82, 86 et 295 du Traité C.E., comme le prétendent les parties requérantes. Dans la plupart des pays européens, le législateur national a eu une approche restrictive des jeux de hasard sur l'Internet, en offrant uniquement aux loteries publiques la possibilité d'être actives sur l'Internet. Cette tendance européenne est tout à fait conforme à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Le but du législateur n'exclut pas un accroissement des recettes de la Loterie nationale. On ne peut pas déduire de la jurisprudence de la Cour de justice que l'autorité ne peut pas tirer des revenus d'activités de jeux de hasard. La Cour de justice a seulement dit que, en soi, l'affectation de revenus à de bonnes fins ne constituait pas une justification au maintien de restrictions à la libre circulation des services. Par contre, la Cour a bien dit que le transfert des bénéfices à

l'autorité était considéré comme un moyen meilleur de limiter les effets négatifs des jeux de hasard qu'un régime de taxation.

A.8.1. En réponse à la thèse défendue par le Conseil des ministres et par la Loterie nationale, selon laquelle la Loterie nationale et les établissements de jeux de hasard du secteur privé ne seraient pas comparables, la partie requérante dans l'affaire n° 2552 indique qu'elle ne compare pas ces deux catégories entre elles; elle compare les établissements de jeux de hasard en général avec les établissements de jeux de hasard qui proposent les jeux de hasard de la Loterie nationale. Selon elle, ces catégories sont suffisamment comparables, parce qu'elles proposent toutes deux des jeux de hasard au public.

En ce qui concerne la différence de traitement sur le plan de l'attribution de la licence, la partie requérante dans l'affaire n° 2552 considère que le Conseil des ministres et la Loterie nationale n'expliquent pas pourquoi les établissements qui proposent les jeux de hasard de la Loterie nationale ne sont pas soumis à l'obtention d'une licence d'exploitation.

S'agissant de la différence de traitement sur le plan des mesures de protection des joueurs, la partie requérante dans l'affaire n° 2552 estime qu'en affirmant que « cette politique [consistant en ce que l'autorité décide quels jeux de hasard ou quelles loteries seront offerts et selon quelles modalités] améliore sensiblement les possibilités de mener une politique qui doit conduire à une diminution du risque de dépendance au jeu » (mémoire du Conseil des ministres, p. 19), le Conseil des ministres reconnaît explicitement que la protection des joueurs n'est pas aussi bien garantie dans les établissements qui proposent les jeux de hasard de la Loterie nationale.

A.8.2. La partie requérante dans l'affaire n°2552 estime aussi devoir souligner le fait que les établissements de jeux de hasard qui proposent les jeux de hasard de la Loterie nationale ne sont pas soumis au contrôle de la commission des jeux de hasard; ces établissements ne peuvent être soumis au contrôle que si le ministre de la Justice et le ministre des Entreprises publiques remettent un avis conforme ou, à défaut d'avis conforme, si le Roi le décide par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

La présence de représentants du ministre compétent pour la Loterie nationale n'est pas aussi logique que le Conseil des ministres et la Loterie nationale le laissent entendre. En effet, ce pouvoir de représentation n'était pas prévu dans la loi sur les jeux de hasard.

A.9.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 soutiennent que les deux catégories d'établissements de jeux de hasard sont bien suffisamment comparables. Le Conseil des ministres et la Loterie nationale ne démontrent pas pourquoi les exploitants d'établissements de jeux de hasard ne sauraient être comparés entre eux, en tant qu'ils travaillent exclusivement ou non pour la Loterie nationale. Il résulte de la loi du 19 avril 2002 et de la loi sur les jeux de hasard que la Loterie nationale peut exploiter des jeux de hasard en dehors des établissements de jeux autorisés par la loi sur les jeux de hasard et que les établissements qui travaillent exclusivement pour la Loterie nationale ne sont pas soumis aux dispositions de la loi sur les jeux de hasard. La loi du 19 avril 2002 crée en outre deux secteurs de jeux de hasard. D'une part, le secteur privé qui ne travaille pas exclusivement pour la Loterie nationale et est par conséquent soumis à la loi sur les jeux de hasard et, d'autre part, le secteur privé travaillant exclusivement pour la Loterie nationale et qui est soumis seulement aux articles 7, 8, 39, 58, 59 et 60 de la loi sur les jeux de hasard.

Dans leur mémoire, le Conseil des ministres et la Loterie nationale ne répondent pas aux griefs contenus dans le deuxième moyen des parties requérantes dans l'affaire n° 2555. Par conséquent, les différences de traitement sont dénuées de justification raisonnable.

A.9.2. En ce qui concerne la conformité du monopole à la jurisprudence européenne, les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 demandent pourquoi il était nécessaire de modifier l'article 7 de la loi du 19 avril 2002 par l'article 488 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 et de mentionner dans les travaux préparatoires que cette modification était nécessaire afin « d'éviter des problèmes de procédure européenne » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/005, p. 1). Il existe aussi une contradiction entre l'objectif qui consiste à combattre l'assuétude au jeu et l'objectif consistant à maximaliser les gains de la Loterie nationale, spécialement dans le domaine où les risques d'assuétude sont les plus grands. La possibilité offerte à la Loterie nationale par la loi du 19 avril 2002 d'organiser des jeux de hasard en dehors du cadre de la loi sur les jeux de hasard, et plus précisément sur l'Internet, à la télévision, à proximité des prisons, des hôpitaux et des établissements scolaires, démontre que le véritable objectif du législateur est d'augmenter les recettes de la Loterie nationale. Dans ce cas, il n'est plus possible de justifier au regard du droit européen l'attribution d'un monopole.

- B -

B.1.1. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 demande l'annulation de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale. Il apparaît toutefois de la requête que seule est demandée l'annulation des articles 21, 39, 40 et 41 de la loi précitée.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 demandent l'annulation des articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2°, 7, 21 et 39 de la même loi.

B.1.2. Ces dispositions sont libellées comme suit :

« Art. 3. § 1er. [...] »

La Loterie Nationale est également chargée d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, des jeux de hasard dans les formes et selon les modalités fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre et du ministre de la Justice et après avis de la commission des jeux de hasard visée à l'article 9 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. »

« Art. 6. § 1er. L'objet social de la société anonyme de droit public Loterie Nationale porte sur :

[...]

2° l'organisation, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, de jeux de hasard dans les formes et selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition du ministre et du ministre de la Justice et après avis de la commission des jeux de hasard; ».

« Art. 7. Les activités visées à l'article 6, § 1er, 1° à 4°, sont des tâches de service public. La Loterie nationale a le monopole du service visé à l'article 6, § 1er, 1°, ainsi que des services visés à l'article 6, § 1er, 1°, 2° et 3°, pour autant que pour l'organisation de ces services, il soit fait usage des outils de la société de l'information. »

« Art. 21. § 1er. La commission des jeux de hasard, instituée par l'article 9 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, est chargée du contrôle du respect des modalités, fixées dans les arrêtés d'exécution, pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2.

Lorsque la commission des jeux de hasard estime qu'une ou plusieurs activités offertes par la Loterie Nationale sont des jeux de hasard, le contrôle dans les établissements de jeux de hasard visé à l'alinéa 1er est étendu à ces activités sur avis conforme du ministre et du ministre de la Justice. A défaut d'avis conforme, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, soumettre les activités visées au contrôle.

Le Roi fixera, sur la proposition du ministre et après avis du ministre de la Justice, les modalités de ce contrôle.

§ 2. La commission des jeux de hasard ne peut cependant effectuer de contrôle à la Loterie Nationale.

§ 3. La commission des jeux de hasard exerce le contrôle prévu au § 1er soit d'initiative, soit à la demande de la Loterie Nationale.

Le président de la commission des jeux de hasard informe sans délai l'administrateur délégué de la Loterie nationale des infractions éventuelles constatées à l'occasion des contrôles visés au § 1er.

§ 4. Le président de la commission des jeux de hasard et l'administrateur délégué de la Loterie Nationale se rencontrent régulièrement, au moins deux fois par an, afin de se concerter sur l'application de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ainsi que sur les activités de la Loterie nationale et ce, en vue de coordonner la politique de l'autorité en matière de jeux de hasard et la politique de l'autorité en matière de la Loterie nationale. »

« Art. 39. Un article *3bis*, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs :

‘ Art. *3bis*. La présente loi ne s'applique pas aux loteries au sens de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, et des articles 301, 302, 303 et 304 du Code pénal, ni aux loteries publiques, paris et concours visés à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale.

A l'exception des articles 7, 8, 39, 58, 59 et 60 et des dispositions pénales du chapitre VII se rapportant à ces articles, la présente loi ne s'applique pas aux jeux de hasard visés à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale ’. »

« Art. 40. Dans l'article 10, § 1er, de la même loi le chiffre ‘ 11 ’ est remplacé par le chiffre ‘ 13 ’. »

« Art. 41. L'article 10, § 2, alinéa 1er, de la même loi est complété comme suit :

‘ - un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions ’. »

Quant à l'intérêt

B.2.1. Le Conseil des ministres et la Loterie nationale font valoir que les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation des articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2°, 7, 21, 39, 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002, parce que ces dispositions ne les affectent pas directement et défavorablement.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.2.3. S'agissant des articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2°, 21 et 39, l'annulation des dispositions attaquées aurait pour effet que la Loterie nationale ne serait plus autorisée à organiser des jeux de hasard et que seuls les établissements du secteur privé pourraient organiser ces jeux. Par conséquent, les articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2°, 21 et 39 de la loi du 19 avril 2002 affectent directement et défavorablement la situation des parties requérantes.

B.2.4. En ce qui concerne l'article 7, il y a lieu de relever que cet article a été modifié par l'article 490 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 et que, de ce fait, la Loterie nationale ne détient plus désormais un monopole mais seulement le droit d'organiser des jeux de hasard via les « outils de la société de l'information ». Le Conseil des ministres et la Loterie nationale affirment que, suite à cette modification, les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 n'ont plus d'intérêt à leur recours en annulation de l'article susvisé.

En vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les opérateurs de jeux de hasard du secteur privé ne sont pas autorisés à offrir au public des jeux de hasard via les « outils de la société de l'information ». En effet, le principe général de la loi sur les jeux de hasard est d'interdire l'exploitation, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/1, p. 2; n° 1-419/4, p. 25). Il échet dès lors

de constater que si la loi sur les jeux de hasard ne règle pas explicitement l'organisation de jeux de hasard via les « outils de la société de l'information », ces jeux de hasard ne peuvent être considérés comme autorisés. Il découle de cette constatation que le « droit » accordé à la Loterie nationale constitue en l'espèce un monopole et que les parties requérantes, malgré la modification législative du 24 décembre 2002, conservent leur intérêt au recours en annulation.

B.2.5. S'agissant des articles 40 et 41, les exceptions soulevées par le Conseil des ministres et la Loterie nationale concernent le fond de l'affaire. Le fait que la Cour ait déjà dit, dans son arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001, qu'il n'était pas inconstitutionnel que la commission des jeux de hasard soit exclusivement composée de représentants de l'autorité ne signifie pas qu'elle se soit déjà prononcée sur le caractère admissible de l'élargissement de la commission des jeux de hasard à deux représentants du ministre qui a la Loterie nationale dans ses attributions et non à des représentants du secteur privé.

B.2.6. Les exceptions soulevées par le Conseil des ministres et la Loterie nationale sont rejetées.

Quant aux moyens

B.3. Les parties requérantes allèguent que les articles 3, § 1er, alinéa 2, 6, § 1er, 2°, 7, 21, 39, 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale violent les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement ou non avec les dispositions internationales et constitutionnelles mentionnées au moyen, en ce que les opérateurs de jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et les jeux de hasard du secteur privé sont traités autrement que la Loterie nationale, les établissements de jeux de hasard créés par la Loterie nationale et les jeux de hasard organisés par celle-ci, sans qu'existe une justification raisonnable pour cette différence de traitement.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

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.

En ce qui concerne la comparabilité

B.5.1. Selon le Conseil des ministres et la Loterie nationale, les jeux de hasard ou les établissements de jeux de hasard organisés par cette dernière ne sauraient être comparés à d'autres établissements de jeux de hasard.

B.5.2. L'allégation selon laquelle des situations ne sont pas suffisamment comparables ne peut tendre à ce que les articles 10 et 11 de la Constitution ne soient pas appliqués. Elle ne peut avoir pour effet que d'abrégé la démonstration d'une compatibilité avec ces dispositions lorsque les situations sont à ce point éloignées qu'il est immédiatement évident qu'un constat de discrimination ne saurait résulter de leur comparaison minutieuse.

B.5.3. Nonobstant le fait que la Loterie nationale est une société anonyme de droit public chargée d'un service public qui poursuit des objectifs d'intérêt général, les établissements qui organisent des jeux de hasard exercent la même activité, qu'ils travaillent ou non pour la Loterie nationale :

« Les jeux organisés en vertu de l'article 3, § 1er, deuxième alinéa, peuvent effectivement être semblables aux jeux de hasard visés par la loi du 7 mai 1999. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 36)

« Il est illogique de dire que des jeux de hasard ne sont plus des jeux de hasard dès lors qu'ils sont organisés par la Loterie nationale. La nature de ces jeux reste, en effet, identique quel que soit l'organisateur de ces jeux. » (*ibid.*, p. 62)

En tant que la Loterie nationale organise des jeux de hasard, elle est suffisamment comparable aux établissements du secteur privé qui organisent de tels jeux. En tant qu'elle crée des établissements qui organisent des jeux de hasard, ces établissements sont suffisamment

comparables aux établissements du secteur privé qui organisent de tels jeux. Les jeux de hasard organisés par la Loterie nationale sont évidemment comparables à ceux auxquels s'applique la loi sur les jeux de hasard.

En ce qui concerne l'article 39

B.6.1. Les parties requérantes dénoncent l'exclusion, par l'article 39 de la loi du 19 avril 2002, du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard, des établissements de jeux de hasard de la Loterie nationale ou des exploitants de jeux de hasard qui travaillent exclusivement pour la Loterie nationale, de sorte que ceux-ci ne doivent pas remplir toutes les conditions fixées par la loi sur les jeux de hasard.

B.6.2. L'article 39 de la loi du 19 avril 2002 insère un article *3bis* dans la loi du 7 mai 1999. Conformément à cet article *3bis*, alinéa 1er, la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux loteries publiques, paris et concours visés à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002. En vertu de l'article *3bis*, alinéa 2, les jeux de hasard proposés par la Loterie nationale ne doivent être organisés qu'en conformité avec les articles 7 (obligation de proposer des jeux de hasard qui figurent sur une liste fixée par arrêté royal et limitation du nombre de jeux), 8 (fixation par arrêté royal du montant maximum de la mise, de la perte et du gain), 39 (deux jeux de hasard au maximum dans les débits de boissons), 58 (interdiction de toute forme de prêt ou de crédit aux joueurs), 59 (obligation d'utiliser des fiches ou jetons) et 60 (interdiction de proposer aux clients des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit) de la loi du 7 mai 1999.

Le recours des parties requérantes se limite à l'article *3bis*, alinéa 2, de la loi sur les jeux de hasard.

B.7.1. Selon les mémoires du Conseil des ministres et de la Loterie nationale, la différence de traitement alléguée par les parties requérantes n'existe pas : « En vertu de cet article, la Loterie nationale est soumise au même régime que le secteur privé pour l'organisation de jeux de hasard dans des établissements de jeux de hasard ».

B.7.2. La Cour observe que le chapitre VI notamment, qui traite « Des mesures de protection des joueurs et des parieurs », n'est pas intégralement applicable aux jeux de hasard organisés par la Loterie nationale. Il s'agit entre autres de la condition d'âge (21 ans), de l'interdiction d'accès aux magistrats, notaires, huissiers de justice et membres des services de police et de la protection spécifique en faveur de certaines personnes à risque. La thèse du Conseil des ministres et de la Loterie nationale selon laquelle il n'existerait pas de différence entre les établissements de jeux de hasard en général et les établissements de jeux de hasard de la Loterie nationale ne peut par conséquent être suivie.

Le chapitre III « Des licences » n'est pas non plus mentionné dans la loi du 19 avril 2002. La Loterie nationale ne doit toutefois pas demander de licence à la commission des jeux de hasard puisqu'elle en détient une en vertu de la loi. Le législateur se substitue donc à la commission des jeux de hasard pour l'attribution de la licence à la Loterie nationale (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4, p. 74).

Le chapitre IV « Des établissements de jeux de hasard » n'est pas repris non plus dans la loi du 19 avril 2002. Ceci a pour effet que les dispositions relatives aux conditions auxquelles doivent satisfaire les établissements de jeux de hasard pour qu'une licence puisse être obtenue ne sont pas légalement fixées. Il convient de constater que sur ce point également, les établissements de jeux de hasard de la Loterie nationale ne sont pas traités de la même manière que les autres établissements de jeux de hasard.

B.8.1. Le projet de loi relatif à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale prévoyait à l'origine que la loi sur les jeux de hasard n'était pas applicable aux jeux de hasard dont l'organisation était confiée à la Loterie nationale. Le législateur estimait qu'il était nécessaire de soustraire la Loterie nationale au champ d'application de la loi sur les jeux de hasard :

« La loi sur les jeux de hasard actuelle pourrait en effet inutilement imposer certaines doubles restrictions à la Loterie nationale, provoquer divers problèmes d'interprétation et ainsi empêcher que la politique de canalisation se réalise complètement. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 39)

Il ressort du rapport complémentaire de la commission des finances et du budget, à propos de l'article 39 de la loi du 19 avril 2002, qu'un membre de la commission s'est interrogé sur la non-applicabilité de la loi sur les jeux de hasard :

« Afin de rencontrer la volonté du législateur de 1999 qui a tenté de mettre en place un système visant à contrôler les jeux de hasard de manière suffisamment efficace que pour canaliser la dépendance au jeu, il est donc impératif de préciser dans le projet de loi que les dispositions de la loi du 7 mai 1999 s'appliquent aussi à la Loterie nationale. » (*Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1339/009, p. 21*)

En commission des finances et des affaires économiques, le ministre a toutefois déclaré que :

« dans tous les arrêtés royaux relatifs à l'organisation de jeux, l'âge minimum des joueurs est fixé à 18 ans. C'est aussi cet âge-là qui sera inscrit dans le contrat de gestion. [...] On a d'ailleurs lancé, en collaboration avec la Loterie nationale, une série d'actions visant à empêcher les moins de 18 ans de jouer. De plus, pour pouvoir jouer dans les casinos, les jeunes doivent avoir 21 ans au moins. » (*Doc. parl., Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4, pp. 31-32*)

En d'autres mots, la question n'est actuellement pas réglée par la loi, mais, selon le ministre, elle sera certainement réglée dans un arrêté royal ou dans le contrat de gestion à conclure.

B.8.2. Le critère de distinction – la nature de l'établissement organisateur - n'est pas pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. L'objectif qui consiste, selon le législateur, à exclure l'application de la loi sur les jeux de hasard compte tenu d'éventuels problèmes d'interprétation et autres ne saurait justifier que certains articles de la loi sur les jeux de hasard ne soient pas rendus applicables, en vertu de la loi même, à la Loterie nationale, aux établissements de jeux de hasard de la Loterie nationale et aux jeux de hasard organisés par la Loterie nationale. L'application des dispositions de la loi sur les jeux de hasard, via des arrêtés royaux à prendre ou des contrats de gestion à conclure n'est qu'éventuelle. Aucune disposition législative n'oblige le pouvoir exécutif à respecter tous les principes de la loi sur les jeux de hasard en ce qui concerne la Loterie nationale. Il est dès lors possible que la condition d'âge, le régime de protection spécifique, les conditions de localisation et d'autres éléments semblables ne s'appliquent pas à ces établissements de jeux de hasard.

B.8.3. Le moyen dirigé contre l'article 39 de la loi du 19 avril 2002 est fondé.

B.8.4. En tant que la partie requérante dans l'affaire n° 2552 allègue la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ses articles 16 et 17, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec la loi des 2-17 mars 1791 et avec les articles 4, 5, 6, 25, 28 à 57 et 61 à 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, l'examen ne saurait conduire à une annulation plus étendue.

En ce qui concerne les articles 3, § 1er, alinéa 2, et 6, § 1er, 2°

B.9.1. L'article 3, § 1er, traite de la mission légale de la Loterie nationale et son alinéa 2 dispose qu'il relève de la mission de la Loterie nationale d'organiser des jeux de hasard « dans les formes et selon les modalités fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre et du ministre de la Justice et après avis de la commission des jeux de hasard ».

B.9.2. L'article 6, § 1er, traite de l'objet social de la Loterie nationale et le 2° dispose que l'objet social de la Loterie nationale porte entre autres sur « l'organisation, [...], de jeux de hasard dans les formes et selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre et du ministre de la Justice et après avis de la commission des jeux de hasard ».

B.9.3. La Cour n'aperçoit pas en quoi ces dispositions, qui définissent la mission de la Loterie nationale, pourraient être discriminatoires, d'autant qu'elles ne règlent pas la façon dont cette mission doit être exécutée. Ceci constitue en effet l'objet d'autres dispositions de la loi du 19 avril 2002.

B.9.4. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'article 7

B.10.1. L'article 490 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 a modifié l'article 7 de la loi du 19 avril 2002. Ce dernier consacre désormais le droit - et non plus le monopole - pour la Loterie nationale d'organiser des loteries publiques, des jeux de hasard, des paris et des concours, en faisant usage des « outils de la société de l'information ».

B.10.2. Les parties requérantes considèrent que l'article 7 de la loi du 19 avril 2002 viole les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec les articles 43, 49, 81, 82, 86 et 295 du Traité C.E., parce que cet article confère à la Loterie nationale le monopole de l'organisation de jeux de hasard faisant usage des « outils de la société de l'information », alors qu'il n'existe aucune justification raisonnable pour ce monopole et qu'il est aussi porté atteinte aux libertés fondamentales garanties par le Traité C.E.

B.11.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 avril 2002 que l'objectif du législateur était de combler une lacune de la loi sur les jeux de hasard (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1339/009, pp. 15-16 et pp. 44-47) :

« En contraignant la Loterie nationale [...] à utiliser les nouvelles technologies (Internet et d'autres services interactifs), on pourrait mener une politique de canalisation 'générale' plus efficace, qui attire le joueur par une Loterie nationale compétitive et attractive. De cette manière, les activités des opérateurs agréés de jeux de hasard et de paris sportifs 'à finalité lucrative' seraient bridées [...]. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 19)

B.11.2. Le critère de distinction – la nature de l'établissement organisateur - est pertinent au regard de l'objectif du législateur. En accordant à la seule Loterie nationale le droit d'organiser des loteries, des jeux de hasard, des paris et des concours en utilisant les « outils de la société de l'information », le législateur tend à canaliser la propension au jeu. Le législateur est en effet parti du principe qu'une interdiction pure et simple, d'une part, ne cadrerait pas avec la réalité sociologique et, d'autre part, rendait impossible le contrôle du secteur des jeux de hasard. Une interdiction de principe livre le joueur à lui-même et à un secteur qui se développe dans l'illégalité. Par ailleurs, le choix de n'accorder ce droit qu'à la seule Loterie nationale peut se justifier, compte tenu du fait que la Loterie nationale est placée sous le contrôle direct du

Gouvernement et qu'il existe dès lors suffisamment de possibilités pour réglementer et contrôler les jeux de hasard qu'elle organise en faisant usage des « outils de la société de l'information », alors que le contrôle d'exploitants particuliers est plus difficile à réaliser.

B.11.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 43, 49, 81, 82, 86 et 295 du Traité C.E. Ces articles concernent, d'une part, les libertés fondamentales et, d'autre part, la règle en vertu de laquelle les Etats membres ne peuvent créer des entreprises publiques et conférer à celles-ci des droits exclusifs qu'à la condition que soient respectées les règles du Traité.

B.11.4. La loi attaquée du 19 avril 2002 a pour effet de limiter la libre prestation des services. Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que des restrictions à la libre prestation des services, qui découlent de mesures indistinctement applicables aux nationaux et aux ressortissants communautaires, peuvent être acceptées si elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, si elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles visent et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (C.J.C.E., 21 octobre 1999, *Zenatti*, C-67/98, *Rec. C.J.C.E.*, 1999, I-7289; *Schindler*, 24 mars 1992, C-275/92, *Rec. C.J.C.E.*, 1994, I-1039; *Läärä*, 21 septembre 1999, *Rec. C.J.C.E.*, 1999, I-6067; *Anomar*, 11 septembre 2003, C-6/01). Il est requis, en outre, que les restrictions fondées sur de tels motifs et sur la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre social soient propres à garantir la réalisation desdits objectifs.

La Cour de justice a souligné en particulier que

« dans la mesure où les autorités d'un Etat membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet Etat ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal. » (C.J.C.E., 6 novembre 2003, *Piergiorgio Gambelli et autres*, C-243/01, considérant 69)

L'objectif poursuivi par la loi attaquée consiste à « optimiser la politique de canalisation de l'autorité », en particulier dans le secteur des jeux de hasard, et « l'idée n'est [...] pas que la

Loterie nationale incite au jeu ou ait un effet d'élargissement sur le marché » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 65).

En effet, la loi entreprise permet de mener une politique visant à limiter d'une manière cohérente et systématique les activités relatives aux paris. Il convient de souligner à cet égard qu'en vertu de l'article 3, § 3, de la loi attaquée, la Loterie nationale, parallèlement au développement de méthodes commerciales visant à promouvoir les loteries publiques, paris, concours et jeux de hasard dont elle a l'organisation, veille également à organiser des campagnes d'information sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu et à collaborer, de concert avec les autorités compétentes et les diverses associations œuvrant dans le secteur, à une politique active et coordonnée de prévention et d'assistance en matière de dépendance au jeu.

La mesure attaquée est raisonnablement justifiée. Le législateur a en effet pu considérer que l'attribution d'un droit exclusif à la Loterie nationale, liée à l'octroi à ce même établissement des missions susmentionnées en matière de prévention de la dépendance au jeu, aurait pour conséquence de limiter les jeux de hasard clandestins d'une manière cohérente et systématique et d'empêcher qu'ils puissent être exploités à des fins frauduleuses ou criminelles.

B.11.5. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'article 21

B.12. L'article 21 de la loi du 19 avril 2002 règle la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard. Compte tenu des moyens des parties requérantes, l'objet du recours en annulation est limité à l'article 21, §§ 1er, 2 et 3, de la loi attaquée.

En ce qui concerne l'article 21, §§ 1er et 3

B.13. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 estime que le législateur s'est abstenu sans justification d'imposer au Roi de soumettre au contrôle de la commission des jeux de hasard les établissements de jeux de hasard créés par la Loterie nationale. Le moyen pris par les parties requérantes dans l'affaire n° 2555 porte sur la circonstance que le pouvoir de contrôle de la commission des jeux de hasard est limité au contrôle du respect des arrêtés d'exécution pris en vertu de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002.

B.14.1. L'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 dispose que la commission des jeux de hasard est chargée du contrôle du respect des arrêtés d'exécution pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi attaquée. Lorsque la commission des jeux de hasard estime qu'une ou plusieurs activités offertes par la Loterie nationale sont des jeux de hasard, mais que l'arrêté royal pris sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, dit le contraire, la commission des jeux de hasard a, en vertu de l'article 21, § 1er, alinéa 2, la possibilité de faire connaître sa position aux ministres compétents. Sur avis conforme du ministre des Entreprises publiques et du ministre de la Justice, le contrôle de la commission des jeux de hasard est étendu aux jeux concernés. A défaut d'avis conforme, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, soumettre le jeu au contrôle.

B.14.2. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 21, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 que le législateur avait l'intention d'institutionnaliser la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard :

« Le passé a démontré qu'une collaboration entre les deux organes publics est nécessaire, mais n'est possible que s'il est créé à cet effet un cadre institutionnel équilibré » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, pp. 34-35).

Le législateur a choisi de limiter le contrôle opéré par la commission des jeux de hasard aux activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans les établissements de jeux de hasard et de n'étendre ce contrôle ni à ces mêmes activités quand la Loterie nationale les organise en dehors de tels établissements ni aux loteries publiques :

« L'assimilation les unes aux autres des loteries et des jeux de hasard permettrait aux acteurs privés de se mouvoir librement sur le marché des loteries, avec tous les risques de voir assortir celles-ci d'éléments plus asservissants. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4, p. 5)

B.14.3. Le critère de distinction – la nature de l'instance organisatrice - est pertinent compte tenu de l'objectif du législateur. Celui-ci a voulu soumettre au contrôle de la commission des jeux de hasard la possibilité pour la Loterie nationale d'organiser des jeux de hasard, en tenant toutefois compte aussi de la nature de la commission des jeux de hasard et de la Loterie nationale. La Loterie nationale n'est pas un opérateur de jeux de hasard au sens de la loi sur les jeux de hasard. La commission des jeux de hasard est chargée du contrôle des opérateurs de jeux de hasard, à savoir des entreprises privées poursuivant un but de lucre et qui exploitent des jeux de hasard. La réglementation signifie, d'une part, que la commission des jeux de hasard ne peut se substituer au législateur ni au Roi et/ou au Conseil des ministres et, d'autre part, que la commission des jeux de hasard peut assurer efficacement son contrôle sur les établissements de jeux de hasard ainsi que sur les activités de jeux de hasard de la Loterie nationale dans des établissements de jeux de hasard, en intervenant, soit de sa propre initiative, soit à l'initiative de la Loterie nationale.

B.14.4. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'article 21, § 2

B.15. L'article 21, § 2, dispose que la commission des jeux de hasard ne peut pas effectuer de contrôle à la Loterie nationale même. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 estime cette règle discriminatoire, parce qu'une telle restriction n'existe pas à l'égard des établissements de jeux de hasard en général.

B.16.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, l'article 21, § 2, signifie uniquement que la commission des jeux de hasard n'a pas le droit de procéder à une descente au siège de la Loterie nationale :

« On ne peut pas confondre cette interdiction avec le contrôle sur les jeux de hasard. La formulation du § 2 est due au fait que la Loterie nationale organise des loteries qui ne sont pas soumises au contrôle de la Commission des jeux de hasard. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1003/4, p. 20)

B.16.2. Etant donné qu'en vertu de l'article 21, § 2, de la loi du 19 avril 2002, la commission des jeux de hasard ne peut pénétrer dans les bâtiments de la Loterie nationale, on n'aperçoit pas comment elle peut exercer un contrôle efficace, d'autant que certains jeux sont liés au système informatique de la Loterie nationale. Le contrôle d'éventuels abus est quasiment impossible, puisque, selon la loi du 19 avril 2002, les contrôleurs n'ont pas accès au bâtiment. Cela signifie qu'ils n'ont pas accès à la source de toute information, l'ordinateur central de la Loterie nationale qui contient les données permettant de procéder aux investigations nécessaires.

La mesure prise par le législateur n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi. En vue de limiter le contrôle de la commission des jeux de hasard aux jeux de hasard proposés par la Loterie nationale, il n'est pas nécessaire d'interdire l'accès au bâtiment de la Loterie nationale. Au surplus, en interdisant l'accès au bâtiment, le législateur prive la commission des jeux de hasard de la possibilité de contrôler les jeux de hasard organisés au moyen d'outils de la société de l'information.

B.16.3. Le moyen est fondé.

En ce qui concerne les articles 40 et 41

B.17. Les articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 contiennent des dispositions modifiant l'article 10, §§ 1er et 2, de la loi sur les jeux de hasard. Ces modifications ont pour effet que la composition de la commission des jeux de hasard est élargie à deux représentants du ministre dont relève la Loterie nationale. La partie requérante dans l'affaire n° 2552 estime que ceci viole le principe constitutionnel d'égalité parce que des représentants du secteur privé ne peuvent pas faire partie de la commission des jeux de hasard.

B.18.1. Il ressort des travaux préparatoires des articles 40 et 41 de la loi du 19 avril 2002 que ceux-ci devraient « assurer une parfaite collaboration entre les institutions et les ministres respectifs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1339/001, p. 40).

B.18.2. Le critère de distinction – la nature de l’instance qui doit être représentée - est pertinent au regard de l’objectif poursuivi par le législateur. En élargissant la composition de la commission des jeux de hasard à deux représentants du ministre dont relève la Loterie nationale, le législateur adopte en effet une mesure qui est susceptible d’améliorer la collaboration entre la Loterie nationale et la commission des jeux de hasard.

La commission des jeux de hasard est une institution qui, à l’égard des établissements de jeux de hasard du secteur privé, est notamment chargée de contrôler le respect de la loi et d’attribuer, de suspendre ou de retirer les licences d’exploitation dans un domaine dans lequel s’exerce une activité basée sur l’exploitation de la faiblesse humaine. Le législateur a du reste veillé à ce que les décisions de la commission, qui sont soumises au contrôle du Conseil d’Etat, soient entourées des garanties nécessaires. Par conséquent, il n’est pas souhaitable d’étendre la composition de la commission des jeux de hasard à des représentants du secteur privé. En ce qui concerne le contrôle des jeux de hasard organisés par la Loterie nationale, la commission des jeux de hasard ne doit pas contrôler les licences, puisque la licence de la Loterie nationale résulte de la loi.

B.18.4. Le moyen n’est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 21, § 2, de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale et le deuxième alinéa de l'article 3*bis* de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements des jeux de hasard et la protection des joueurs, inséré par l'article 39 de la loi précitée;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 mars 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts