

Numéro du rôle : 7048
Arrêt n° 156/2019 du 24 octobre 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 2 de la loi du 25 juin 2018 « portant confirmation de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2018 », introduit par la SA « Blankenberge Casino-Kursaal » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 2018 et parvenue au greffe le 20 novembre 2018, un recours en annulation de l'article 2 de la loi du 25 juin 2018 « portant confirmation de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2018 » (publiée au *Moniteur belge* du 4 juillet 2018) a été introduit par la SA « Blankenberge Casino-Kursaal », la SA « Casino Kursaal Oostende », la SA « Casinos Austria International Belgium » et la SA « Grand Casino de Dinant », assistées et représentées par Me T. Soete, avocat au barreau de Flandre occidentale.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me Y. Peeters, avocats au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 5 juin 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 26 juin 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 26 juin 2019, a fixé l'audience au 17 juillet 2019.

À l'audience publique du 17 juillet 2019 :

- ont comparu :

. Me S. Verteneuil, avocat au barreau de Flandre occidentale, *loco* Me T. Soete, pour les parties requérantes;

. Me J. Vanpraet, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la compétence du législateur*

A.1. Le premier moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences.

Les parties requérantes font valoir qu'en réalité, la contribution aux frais de la Commission des jeux de hasard constitue non pas une rétribution, mais bien une taxe sur les jeux et paris. En effet, le montant total des contributions dépasse largement les frais réels de la Commission des jeux de hasard, de sorte que la contribution ne revêt pas un caractère purement indemnitaire. En outre, il ne s'agit pas d'un service individuel offert au redevable. Selon les parties requérantes, la taxe sur les jeux et paris est un impôt régional, établi sur la base de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : la loi spéciale du 16 janvier 1989), de sorte que seules les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de cette taxe (article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989). Par ailleurs, les parties requérantes dénoncent la violation de l'article 1<sup>er</sup>ter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (évitement de la double imposition), de l'article 143, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution (loyauté fédérale), et des principes du raisonnable et de la proportionnalité.

A.2. Le Conseil des ministres considère que le moyen est irrecevable, en ce qu'il critique en réalité la réaffectation des moyens provenant du fonds de la Commission des jeux de hasard et est donc dirigé contre l'article 2.12.3 de la loi du 12 juillet 2016 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 ».

Quant au fond, le Conseil des ministres fait valoir que les contributions concernées sont des rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution et qu'elles sont donc liées à la compétence matérielle de chaque autorité. Étant donné que l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne la réglementation des établissements de jeux de hasard, elle l'est également pour fixer le montant des contributions concernées. À ce sujet, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001. Il existe effectivement un rapport raisonnable entre les montants des contributions fixées et les frais de la Commission des jeux de hasard. L'article 1<sup>er</sup>ter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 impose aux régions une obligation de concertation; il n'est pas applicable à l'autorité fédérale. Enfin, l'on n'aperçoit pas en quoi les dispositions attaquées porteraient gravement atteinte à l'équilibre de la construction fédérale ou rendraient impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

A.3. Dans leurs mémoires en réponse et en réplique, toutes les parties renvoient à l'arrêt n° 42/2018 de la Cour du 29 mars 2018, par lequel elle a annulé l'article 2.12.3, précité, de la loi du 12 juillet 2016.

### *Quant au principe d'égalité et de non-discrimination*

A.4. Le deuxième moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que les dispositions attaquées imposent une contribution plus élevée aux titulaires d'une licence de classe A ou A+ qu'aux titulaires d'une licence de classe B ou B+. La première catégorie doit payer des contributions minimales deux à quatre fois plus élevées que celles qui sont dues par la seconde catégorie. Quant aux montants à payer concrètement, les différences peuvent être bien plus grandes encore, en fonction du nombre d'appareils automatiques.

Les parties requérantes constatent que la contribution a pour seul but de financer la Commission des jeux de hasard. Cependant, les services de la Commission des jeux de hasard ne diffèrent pas fondamentalement selon qu'ils sont offerts à des établissements de classe I ou à des établissements de classe II, de sorte que le critère de distinction n'est pas pertinent. Cette différence de traitement contraint un nombre limité d'acteurs du marché à supporter une part disproportionnée des frais de la Commission des jeux de hasard.

A.5. Selon le Conseil des ministres, les titulaires d'une licence de classe A ou A+ et les titulaires d'une licence de classe B ou B+ ne sont pas comparables. À tout le moins, la différence entre les deux catégories de titulaires de licence justifierait l'existence de contributions différentes au fonctionnement de la Commission des jeux de hasard. Il s'agit, dans le premier cas, d'établissements de jeux de hasard de classe I (casinos) et, dans le second cas, d'établissements de jeux de hasard de classe II (salles de jeux automatiques). Outre les jeux de hasard autorisés, les casinos organisent également des activités socioculturelles, comme des spectacles, des expositions, des congrès et des activités horeca. Le nombre de casinos est limité à neuf. Les salles de jeux automatiques proposent exclusivement des jeux de hasard. Leur nombre est limité à 180. Selon le Conseil des ministres, le fait que ces activités sont de natures différentes explique que ces activités soient soumises à des contributions différentes aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard. Dans le cadre des objectifs de la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs », la Commission des jeux de hasard agit en tant qu'autorité d'avis, de décision et de contrôle indépendante. Il est logique que ceux qui profitent davantage du travail de cette Commission contribuent aussi davantage aux frais que celle-ci expose.

*Quant à la libre prestation des services*

A.6. Le troisième moyen est pris de la violation de la libre prestation des services, garantie par l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE). L'organisation de jeux de hasard et de paris constitue une activité économique qui relève de la liberté précitée. Les restrictions apportées à cette liberté doivent être appropriées et nécessaires à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Les contributions attaquées ne satisfont pas à cette condition. En effet, les montants perçus dépassent largement les frais réels de la Commission des jeux de hasard. Les parties requérantes invitent la Cour à poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« Les contributions aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard, confirmées par la loi du 21 juillet 2017 [...], constituent-elles une entrave à la liberté de commerce et à la libre prestation des services, prévues à l'article 56 du TFUE, en raison notamment du fait que chacune des régions du Royaume de Belgique a déjà établi une taxe sur les jeux et paris ? ».

A.7. Le Conseil des ministres observe que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement une disposition au regard des règles du droit de l'Union européenne. En outre, les contributions constituent non pas des taxes, mais bien des rétributions. L'article 56 du TFUE ne s'oppose pas à la perception d'une rétribution pour des services individuels. La question préjudicielle proposée est irrecevable car la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour juger si une disposition nationale est conforme au droit de l'Union. Elle peut uniquement se prononcer sur l'interprétation du droit de l'Union.

- B -

*Quant au contexte des dispositions attaquées*

B.1.1. Afin de renforcer la protection du public et le contrôle du secteur des jeux de hasard, le législateur a créé la Commission des jeux de hasard, par l'article 9 de la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (ci-après : la loi du 7 mai 1999).

La compétence de la Commission des jeux de hasard est triple. Elle rend des avis sur des initiatives législatives ou réglementaires relatives aux jeux de hasard, elle délivre les licences aux établissements de jeux de hasard et elle contrôle l'application et le respect de la réglementation concernée (articles 20 et 21 de la loi du 7 mai 1999).

B.1.2. Pour pourvoir au financement de la Commission, le législateur a institué un fonds budgétaire, en l'occurrence le fonds de la Commission des jeux de hasard. Ce fonds est alimenté par des contributions que paient les titulaires de licences. Les frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission et de son secrétariat sont donc intégralement à charge des titulaires de licences.

Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres le montant des contributions à payer. La Chambre des représentants doit confirmer cet arrêté (article 19, § 2, de la loi du 7 mai 1999).

B.2.1. La loi attaquée dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. L'arrêté royal du 22 décembre 2017 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2018 est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur ».

B.2.2. Les griefs formulés par les parties requérantes concernent principalement non pas la confirmation de l'arrêté royal, mais les dispositions de l'article 1er de l'arrêté confirmé. La loi attaquée a donné force de loi à ces dispositions. L'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 dispose :

« § 1er. Pour l'année civile 2018, la contribution pour une licence de classe A s'élève à 22.085 euros, pour une licence de classe A+ 22.085 euros, pour une licence de classe B 11.042 euros et pour une licence de classe B+ 11.042 euros.

En outre, la contribution pour les titulaires d'une licence de classe A qui exploitent des jeux de hasard automatiques s'élève à 714 euros par appareil avec un minimum de 21.420 euros.

§ 2. Pour les titulaires d'une licence de classe C octroyée dans le courant de l'année civile 2018, la contribution s'élève à 752 euros.

§ 3. La contribution pour une licence de classe E s'élève à 3.682 euros pour des titulaires qui prestent exclusivement des services d'entretien, de réparation ou d'équipement de jeux de hasard. Pour les titulaires de licence de classe E qui fournissent les services de la société de l'information, la contribution s'élève à 12.603 euros. Pour les autres titulaires d'une licence de classe E, la contribution s'élève à 1.842 euros par tranche entamée de 50 appareils.

§ 4. La contribution pour une licence de classe F1 s'élève à 12.603 euros, pour une licence de classe F1+ 12.603 euros et pour une licence F2 pour engager des paris dans un établissement de jeux de hasard de classe IV s'élève à 3.780 euros. Pour des titulaires d'une licence F2 qui engagent des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV, la contribution s'élève à 1.737 euros.

La contribution pour les jeux automatiques tels que définis à l'article 43/4, § 2, 3e alinéa, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, s'élève à 446 euros.

§ 5. Pour une licence de classe G1, la contribution s'élève à 22.085 euros et pour une licence de classe G2 123 euros ».

#### *Quant à la compétence du législateur*

B.3.1. Dans leur premier moyen, les parties requérantes font essentiellement valoir que la contribution aux frais de la Commission des jeux de hasard constitue non pas une rétribution, mais bien une taxe sur les jeux et paris.

B.3.2. En vertu de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution et des articles 3, 1°, et 4, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de la taxe sur les jeux et paris.

B.3.3. Par son arrêt n° 42/2018 du 29 mars 2018, la Cour a jugé que la contribution est une rétribution si elle porte sur la rémunération d'un service accompli par l'autorité publique au bénéfice du redevable de la contribution, considéré isolément, et si elle revêt un caractère purement indemnitaire. Pour ce faire, il faut qu'existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

Cependant, la Cour a constaté l'existence d'excédents considérables dans le fonds de la Commission des jeux de hasard, ainsi que le transfert de ces excédents aux ressources générales de l'autorité fédérale. Il en ressort que « la contribution perçue par l'autorité fédérale va bien au-delà de la couverture des frais de fonctionnement effectifs de la Commission des jeux de hasard et qu'il n'existe dès lors plus de rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable » (arrêt n° 42/2018, B.22).

Pour que la contribution corresponde à nouveau à l'objectif du législateur qui consiste à établir une rétribution, la Cour a annulé l'article 2.12.3 de la loi du 12 juillet 2016 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016, qui avait créé le transfert précité.

Par suite de cette annulation, la réaffectation d'un montant de 15 618 000,00 euros a été annihilée *ab initio* et ce montant a été reversé au fonds de la Commission des jeux de hasard. La contribution visée à l'article 19 de la loi du 7 mai 1999 conserve de ce fait le caractère d'une rétribution, à condition que le produit de la contribution soit affecté exclusivement au fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, remboursé proportionnellement aux redevables ou pris en compte dans le calcul de leurs futures contributions (arrêt n° 42/2018, B.23).

B.3.4. En vertu de l'article 173 de la Constitution, l'autorité fédérale peut établir une rétribution, dans l'exercice de sa compétence matérielle. Aucun élément ne fait apparaître qu'en fixant cette rétribution, l'autorité fédérale violerait le principe de la loyauté fédérale ou rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

B.3.5. L'article 2.12.8 de la loi du 22 décembre 2017 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018 a attribué à nouveau une partie des moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard aux ressources générales de l'autorité fédérale. Toutefois, cet article a été retiré afin de donner suite à l'arrêt n° 42/2018. Le recours dirigé contre cet article est dès lors devenu sans objet (voir l'arrêt n° 161/2018 du 22 novembre 2018).

B.3.6. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant au principe d'égalité et de non-discrimination*

B.4.1. Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé, en ce que les dispositions attaquées imposent une contribution plus élevée aux titulaires d'une licence de classe A ou A+ qu'aux titulaires d'une licence de classe B ou B+.

B.4.2. En vertu de l'article 25 de la loi du 7 mai 1999, une licence de classe A est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de classe I et une licence de classe B est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de classe II. La classe I regroupe les casinos. La classe II regroupe les salles de jeux automatiques. Les licences supplémentaires de classes A+ et B+ sont nécessaires pour exploiter des jeux de hasard en ligne. Elles ne peuvent être octroyées qu'à des personnes qui sont déjà titulaires d'une licence de classe A ou B.

B.4.3. Pour l'année 2018, la rétribution pour une licence de classe A s'élève à 22 085 euros; elle s'élève également à 22 085 euros pour une licence de classe A+, à 11 042 euros pour une licence de classe B et également à 11 042 euros pour une licence de classe B+. En outre, la rétribution pour les titulaires d'une licence de classe A qui exploitent des jeux de hasard automatiques s'élève à 714 euros par appareil avec un minimum de 21 420 euros.

B.4.4. Ainsi qu'il est dit en B.3.3, la rétribution revêt un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'il faut qu'existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. Lorsque le montant de la rétribution est plus élevé pour une certaine catégorie de redevables, ce montant plus élevé doit être justifié par une prestation de services supérieure à l'égard de cette catégorie.

B.4.5. Les casinos proposent non seulement des jeux automatiques, mais également des jeux de table. Dans les salles de jeux automatiques, seuls les jeux automatiques sont autorisés. Il peut raisonnablement être admis que la mission de la Commission des jeux de hasard, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'application et du respect de la réglementation concernée, exige plus de moyens et de personnel vis-à-vis des établissements de jeux de hasard de classe I que vis-à-vis des établissements de jeux de hasard de classe II. Eu égard au caractère et à la diversité des jeux de hasard proposés dans les casinos, le montant plus élevé de la rétribution pour une licence de classe A, par rapport au montant de la rétribution pour une licence de classe B, n'est pas sans justification raisonnable.

En règle générale, les casinos exploitent nettement plus d'appareils automatiques que les salles de jeux automatiques, qui ne peuvent proposer qu'un nombre limité d'appareils. Par conséquent, la rétribution supplémentaire par appareil est elle aussi raisonnablement justifiée, eu égard à la plus grande taille des casinos.

Cependant, aucun élément ne fait apparaître qu'en ce qui concerne les licences supplémentaires de classes A+ et B+, qui sont nécessaires pour exploiter des jeux de hasard en ligne, la Commission des jeux de hasard fournit aux casinos une prestation de services supérieure aux services fournis aux salles de jeux automatiques. La différence relative aux montants de la rétribution pour ces licences n'est donc pas raisonnablement justifiée.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

B.4.6. La Cour annule l'article 1er, § 1er, de l'arrêté royal du 22 décembre 2017, tel qu'il a été confirmé par la loi du 25 juin 2018, en ce que le montant de la rétribution pour une licence de classe A+ (22 085 euros) dépasse le montant de la rétribution pour une licence de classe B+ (11 042 euros).

Compte tenu des excédents considérables qui sont présents dans le fonds de la Commission des jeux de hasard, il n'y a pas lieu de maintenir les effets de la disposition annulée.

*Quant à la libre prestation des services*

B.5.1. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes font valoir que la contribution aux frais de la Commission des jeux de hasard constitue une entrave à la libre prestation des services, garantie par l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

B.5.2. La Cour n'est pas compétente pour statuer sur la violation de l'article 56 du TFUE, lu isolément.

B.5.3. Le moyen est irrecevable. La Cour ne doit donc pas non plus poser de question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 1er, § 1er, de l'arrêté royal du 22 décembre 2017 « relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2018 », tel qu'il a été confirmé par la loi du 25 juin 2018, en ce que le montant de la contribution pour une licence de classe A+ dépasse le montant de la contribution pour une licence de classe B+;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 24 octobre 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen