Numéro du rôle : 7097
Arrêt n° 3/2020 du 16 janvier 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de l'article 2.12.4 de la loi du 11 juillet 2018 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018 », introduit par l'association professionnelle « Belgian Gaming Association ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 17 janvier 2019 et parvenue au greffe le 21 janvier 2019, l'union professionnelle « Belgian Gaming Association », assistée et représentée par Me R. Depla, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un recours en annulation de l'article 2.12.4 de la loi du 11 juillet 2018 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018 » (publiée au *Moniteur belge* du 18 juillet 2018).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 20 novembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 4 décembre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 4 décembre 2019.

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 recevabilité

A.1. La partie requérante « Belgian Gaming Association » fait valoir qu'elle justifie de l'intérêt requis au recours en annulation, dès lors qu'en tant qu'union professionnelle reconnue, elle a intérêt à un traitement favorable de ses membres. Elle estime que l'annulation de la disposition attaquée peut avoir pour effet que les rétributions dues par ses membres seront ajustées et rendues conformes aux frais réels de la Commission des jeux de hasard. Elle souligne qu'elle dispose également de la qualité requise en vertu de la loi du 31 mars 1898 « sur les unions professionnelles » (ci-après : la loi du 31 mars 1898). En outre, la partie requérante souligne que la Cour a déjà jugé, par son arrêt n° 42/2018 du 29 mars 2018, qu'elle avait l'intérêt et la qualité pour attaquer des dispositions qui peuvent affecter directement et défavorablement les intérêts de ses membres.

A.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la partie requérante, de sorte que son recours est par conséquent irrecevable. Il souligne qu'en vertu de l'article 10 de la loi du 31 mars 1898, la « Belgian Gaming Association » ne justifie de la qualité requise que pour autant que la disposition attaquée soit susceptible d'affecter, directement et défavorablement, les intérêts collectifs de ses membres, ce qu'elle ne démontre pas. Il s'agit uniquement d'un transfert interne de moyens financiers, au sein de l'autorité fédérale, entre le budget général et le fonds de la Commission des jeux de hasard, sans effets juridiques pour des tiers. La disposition attaquée n'a qu'une incidence éventuelle et indirecte sur la partie requérante. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante viserait en outre la mauvaise disposition pour justifier son intérêt, dès lors qu'une annulation éventuelle n'a pas pour effet de porter atteinte à l'article 19 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), qui est le fondement juridique du paiement des rétributions. Selon le Conseil des ministres, l'annulation n'a donc aucune influence sur l'ampleur des montants dus par les membres de la partie requérante, de sorte que l'intérêt invoqué est indirect et purement hypothétique.

Quant aux moyens

Quant au premier moyen

A.3.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 177 de la Constitution et de l'article 3, 1^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, lus isolément et en combinaison avec les articles 4, 5 et 11 de la même loi spéciale, au motif que l'autorité fédérale perçoit des impôts qui relèvent de la compétence exclusive des régions.

A.3.2. Elle estime qu'il s'agit d'un impôt, qui relève de la compétence exclusive des régions, du fait de l'absence d'un lien raisonnable entre la « rétribution » et les frais de fonctionnement de la Commission des jeux de hasard. En effet, une rétribution doit être raisonnablement proportionnée au coût de la contrepartie, dans l'intérêt du redevable. La partie requérante relève que les dépenses sont de loin inférieures aux rétributions perçues. Dans ce contexte, elle renvoie aux précédents transferts du fonds de la Commission des jeux de hasard aux ressources générales du Trésor, d'un montant de 15 618 000 euros (en 2016) et de 4 130 000 euros (en 2017). L'excédent du fonds des jeux de hasard, dont le solde s'élevait à 9 492 000 euros, a lui aussi été transféré aux ressources générales du Trésor et n'a donc pas été affecté à son but réel. Elle affirme que tel est à nouveau l'effet produit par la disposition attaquée, actuellement pour un montant de 290 000 euros. La partie requérante soutient que la Cour a déjà jugé, par son arrêt n^o 42/2018, qu'il est question d'un impôt dans le cadre d'un transfert d'une ampleur considérable qui perturbe le rapport raisonnable. Elle rappelle que le législateur fédéral est uniquement compétent pour établir une rétribution. Selon elle, il convient de faire exactement le même constat et la même remarque dans la situation actuelle. En outre, elle s'interroge sur la justification de la disposition attaquée. Le montant transféré serait notamment affecté aux dépenses en personnel qui sont restées à la charge du SPF Économie après la suppression du fonds des jeux de hasard attaché à ce SPF. Elle considère que, lors de la suppression de ce fonds, le solde de ce dernier était pourtant largement suffisant pour quatre membres du personnel. La partie requérante souligne qu'en dépit de l'arrêt précité de la Cour, les rétributions n'ont pas baissé, mais qu'elles ont, au contraire, encore augmenté par rapport à 2017, de sorte que la disproportion par rapport aux frais réels ainsi que par rapport à la pratique (illégal) du transfert des soldes au Trésor subsiste.

A.3.3. À titre principal, le Conseil des ministres soulève l'incompétence de la Cour. Selon lui, la Cour peut uniquement vérifier si une contribution est une rétribution ou un impôt lorsque le législateur a lui-même fixé le montant de la contribution dans une norme législative.

A.3.4. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée ne peut jamais avoir pour effet que la contribution, imposée par l'article 19 de la loi du 7 mai 1999, ne soit plus une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution. En effet, la disposition attaquée ne porte pas atteinte au lien entre la contribution et les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la Commission des jeux de hasard prévus par l'article 19 de la loi du 7 mai 1999. Selon lui, il ressort des chiffres publiés dans l'avis du 17 mai 2017 de la Commission des jeux de hasard qu'il existe effectivement un rapport raisonnable entre le montant des contributions, fixées par le Roi, qui sont dues en 2018 par les titulaires de licences et les frais de la Commission des jeux de hasard. Selon le Conseil des ministres, un excédent n'a pas pour effet que les contributions ne représentent pas une rétribution ou une indemnité pour un service. Il souligne qu'il s'agit d'une évaluation des frais et que ceux-ci ne sont manifestement pas excessifs par rapport aux contributions demandées. La technique du fonds budgétaire permet de transférer d'éventuels excédents à l'année suivante. Le Conseil des ministres renvoie à la jurisprudence de la Cour dont il ressort que le versement d'un prélèvement au Trésor n'a pas

d'incidence sur la qualification d'un prélèvement en tant que rétribution. Il soutient qu'il ressort des documents parlementaires que, même après la désaffectation des moyens, les produits seront affectés à la rémunération d'un service au profit des redevables titulaires de licences. Il fait valoir que les transferts précédents au Trésor, auxquels la partie requérante fait référence, ne sont plus pertinents, dès lors qu'ils ont été à nouveau annulés. Il souligne également que la réaffectation du montant de 290 000 euros concerne un montant très limité par rapport à la réaffectation que la Cour a censurée. Il souligne que, dans l'arrêt précité de la Cour, l'ampleur considérable de la réaffectation a eu pour effet que la rétribution a acquis le caractère d'un impôt. Selon lui, le législateur fédéral est dès lors compétent pour adopter la disposition attaquée et pour modifier l'affectation des contributions versées par les membres de la partie requérante.

Quant au deuxième moyen

A.4.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 174 de la Constitution, des articles 3, 1^o, 4, 5, 11 et 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et des articles 60 et 62 de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral » (ci-après : la loi du 22 mai 2003).

A.4.2. Elle estime que le législateur viole le principe d'universalité, selon lequel toutes les recettes et les dépenses de l'État doivent être inscrites au budget et portés en compte. En outre, elle considère qu'il y a aussi une violation du principe de non-affectation des recettes, selon lequel les recettes communes sont affectées aux dépenses communes. La partie requérante déclare que l'autorité fédérale perçoit des contributions destinées au fonds de la Commission des jeux de hasard sans les inscrire au budget général, et qu'elle affectera délibérément aux dépenses générales ces recettes attribuées spécifiquement. Elle estime que cette technique budgétaire méconnaît tant les objectifs d'un fonds budgétaire que les droits des titulaires de licences, dès lors que ces derniers doivent désormais payer à l'autorité fédérale des impôts qui sont affectés aux dépenses générales.

A.4.3. À titre principal, le Conseil des ministres souligne que le moyen est irrecevable, en ce qu'il invoque la violation de l'article 174 de la Constitution et des articles 60 et 62 de la loi du 22 mai 2003, dès lors que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de ces dispositions et de ces principes. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres conteste, tout d'abord, pour les raisons développées en A.3.4, que la disposition attaquée concerne des impôts. Ensuite, il soutient qu'aucune règle constitutionnelle n'interdit au législateur fédéral de transférer des recettes d'un fonds budgétaire aux ressources générales. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi le transfert des moyens disponibles d'un fonds budgétaire aux ressources générales du Trésor peut violer le principe de non-affectation des recettes, dès lors que le transfert en cause a pour effet que ces recettes sont désormais affectées aux dépenses communes. Ce transfert ne viole donc pas le principe d'universalité. Le Conseil des ministres ajoute que la violation de l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne saurait être invoquée, dès lors que cette disposition ne s'applique pas au législateur fédéral.

Quant au troisième moyen

A.5.1. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution et de l'article 3, 1^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, lus en combinaison avec les articles 4, 5 et 11 de la même loi spéciale.

A.5.2. Selon la partie requérante, le législateur viole le principe de légalité en matière fiscale, dès lors que les « rétributions » sont en réalité des impôts. Ainsi, l'autorité fédérale n'est pas compétente à cet égard parce que seules les régions peuvent taxer les jeux et paris. En outre, elle déclare que la disposition attaquée crée une différence de traitement injustifiée, dès lors que les redevables titulaires de licences sont discriminés par rapport à d'autres redevables parce qu'ils doivent payer un impôt que leurs représentants au sein de l'assemblée législative compétente n'ont pas voté.

A.5.3. À titre principal, le Conseil des ministres conteste, pour les raisons développées en A.3.4, que la disposition attaquée concerne des impôts. Il souligne que la disposition attaquée n'établit pas une contribution, ni une exemption ou une modération d'impôt et qu'elle ne peut dès lors pas violer le principe de légalité en matière fiscale. En effet, il considère qu'il s'agit simplement d'un transfert de moyens disponibles au sein de la même autorité.

A.5.4. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le principe de légalité en matière fiscale s'applique uniquement aux impôts et non aux rétributions, telle la perception instaurée par l'article 19 de la loi du 7 mai 1999. Pour les rétributions, il suffit, selon lui, que le législateur fixe la base d'imposition et les exemptions éventuelles, ce à quoi il est satisfait en l'espèce.

- B -

En ce qui concerne la disposition attaquée et son contexte

B.1.1. Par la loi du 11 juillet 2018 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018 » (ci-après : la loi du 11 juillet 2018), le législateur a, pour plusieurs programmes budgétaires, dont le fonds de la Commission des jeux de hasard, revu l'estimation initiale des dépenses pour l'année budgétaire 2018, les moyens disponibles et l'autorisation de procéder à des dépenses.

B.1.2. L'article 2.12.4 de la loi du 11 juillet 2018 dispose :

« Par dérogation à l'article 62, § 2, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'autorité fédérale, les moyens disponibles du Fonds de la Commission des jeux de hasard (programme 12-62-5) sont désaffectés, à concurrence d'un montant de 290.000 EUR, et sont ajoutés aux ressources générales du Trésor ».

B.1.3. En ce qui concerne la disposition attaquée, les travaux parlementaires mentionnent :

« Cette disposition permet de désaffecter 290 000 EUR des recettes relatives aux rétributions des licences des jeux de hasard pour compenser les dépenses dans le cadre de la lutte contre le surendettement à charge des crédits normaux du SPF Economie suite à l'article 20 et 20bis de la loi du 5 juillet 1998 [relative] au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis et les charges de personnel résiduelles du SPF Economie après la suppression du Fonds Jeux de hasard auprès de ce SPF » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3037/001, pp. 65-66).

B.1.4. Par l'article 2.12.3 de la loi du 11 juillet 2018, un montant de 15 618 000 euros, qui avait été transféré du fonds de la Commission des jeux de hasard aux ressources générales du Trésor en vertu de 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 », a été réaffecté, à la suite de l'arrêt de la Cour n° 42/2018 du 29 mars 2018, des ressources générales du Trésor au fonds de la Commission des jeux de hasard.

B.1.5. L'article 2.12.4 de la loi du 11 juillet 2018 touche aux moyens financiers de la Commission des jeux de hasard, dont la mission résulte, d'une part, 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), et, d'autre part, de la loi du 5 juillet 1998 « relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis » (ci-après : la loi du 5 juillet 1998).

B.2.1. La loi du 5 juillet 1998 fixe un cadre qui a pour objectif de trouver une solution préventive et curative pour les débiteurs surendettés et de permettre aux créanciers d'être tout de même remboursés, en tout ou en partie (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n^{os} 1073/1 et 1074/1, p. 12).

Face aux problèmes financiers que les dettes induisent pour la société et l'individu, le législateur entendait prendre des mesures pour s'attaquer au fléau du surendettement et pour protéger à la fois les créanciers et les débiteurs (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1073/1, pp. 3-4; *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n^{os} 1073/1 et 1074/1, pp. 5-8).

B.2.2. Pour combattre le surendettement, le législateur a mis en place une procédure judiciaire permettant que les débiteurs insolubles, d'une part, et les créanciers, d'autre part, concluent un règlement collectif de dettes sous la surveillance d'un médiateur de dettes (articles 1675/2 à 1675/16 du Code judiciaire, insérés par l'article 2 de la loi du 5 juillet 1998).

En principe, les frais liés à l'intervention du médiateur de dettes sont à charge du débiteur (article 1675/19 du Code judiciaire). En cas de remise totale de dettes, ces frais sont toutefois à charge d'un système de remboursement organisé par les autorités (article 20, § 1er, 1^o, de la loi du 5 juillet 1998; *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n^o 1073/10, p. 5).

À cette fin, le législateur avait initialement créé comme instrument budgétaire le « Fonds de traitement du surendettement » et l'avait notamment chargé de supporter les dépenses liées à l'intervention du médiateur de dettes (article 20, § 1er, de la loi du 5 juillet 1998; *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n^o 1073/10, p. 4; *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1285/006, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/001 et 0474/001, p. 201).

B.2.3. Lors de l'élaboration de la loi-programme du 23 décembre 2009 (*Moniteur belge* du 30 décembre 2009), il a été constaté que le Fonds précité faisait face à un déficit financier (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, p. 112). Afin de pouvoir continuer à financer les dépenses, il a été décidé d'imposer une cotisation annuelle à plusieurs institutions, dont la Commission des jeux de hasard (article 20, § 3, de la loi du 5 juillet 1998).

La loi précitée du 23 décembre 2009 a également modifié l'article 19, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, en prévoyant que la cotisation précitée est à charge des établissements de jeux de hasard. Par conséquent, la Commission des jeux de hasard perçoit la cotisation pour le compte des établissements de jeux de hasard.

Le but du législateur était donc d'imposer une obligation de cotisation aux acteurs des secteurs susceptibles de contribuer au surendettement, dont le secteur des jeux de hasard (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1285/001, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1285/006, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 112-114, et DOC 52-2278/012, p. 29; *Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n^o 4-1552/3, p. 10).

La loi-programme (I) du 26 décembre 2015 a supprimé le Fonds de traitement du surendettement et a ensuite transféré les tâches précitées et aspects budgétaires au Service public fédéral Économie (articles 61 à 67).

B.2.4. Actuellement, l'article 20, § 3, de la loi du 5 juillet 1998 dispose :

« Pour alimenter le SPF Economie, sont tenus de payer une cotisation annuelle :

[...]

4° la Commission des jeux de hasard pour compte des établissements de jeux de hasard visés dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

La cotisation annuelle est due de façon unique et indivisible. [...]

[...]

La cotisation des personnes visées à l'alinéa 1er, 2° à 4°, s'élève respectivement à 1.200.000 euros, 600.000 euros et 200.000 euros.

[...] ».

B.2.5. La Commission des jeux de hasard doit ainsi, en application de la disposition précitée, payer pour le compte des établissements de jeux de hasard une cotisation annuelle de 200 000 euros. Les travaux préparatoires indiquent ce qui suit à propos de cette cotisation :

« La répartition de la cotisation des établissements de jeux de hasard est fixée annuellement dans le même arrêté royal que celui qui détermine la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard. Cet arrêté tient compte des différentes licences et du chiffre d'exploitation de l'établissement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 113-114).

B.3.1. En adoptant la loi du 7 mai 1999, le législateur a institué un cadre strict qui soumet le secteur des jeux de hasard à un contrôle dans trois domaines : le jeu, son exploitation et son environnement (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 32).

Vu les risques financiers sociaux et individuels et les défis qu'entraîne l'essor des jeux de hasard, le législateur a eu pour objectif de prendre des mesures afin de protéger le public, et en particulier les joueurs, et afin de soumettre l'offre de jeux de hasard à des contrôles stricts (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, pp. 31-32).

B.3.2. Parmi les mesures prévues pour renforcer la protection du public et le contrôle du secteur des jeux de hasard, le législateur a réparti les fournisseurs (établissements de jeux de hasard) en classes, associées à l'obligation de disposer d'une licence (articles 25 à 43/7 de la loi du 7 mai 1999) et d'un agrément technique de modèle (article 52 de la loi du 7 mai 1999), et, le cas échéant, d'une interdiction de consentir un crédit (par exemple, l'article 58 de la loi du 7 mai 1999). Le point d'orgue de cette protection et de ce contrôle a été la création de la Commission des jeux de hasard (article 9 de la loi du 7 mai 1999).

B.4. Ainsi, la Commission des jeux de hasard contrôle le respect de la loi et des conditions d'octroi d'une licence. Elle octroie les licences si le demandeur remplit les conditions posées et peut, si nécessaire, prononcer des avertissements, suspendre partiellement ou totalement ces licences pour une durée déterminée ou les retirer. Elle peut imposer une interdiction d'exploitation provisoire ou définitive d'un ou de plusieurs jeux de hasard. Elle agréé également les modèles de matériel ou d'appareils qui sont exploités dans le cadre de la loi du 7 mai 1999 sur la base d'un contrôle effectué soit par « le service de la Métrologie du Service public fédéral Économie » (à partir du 1er janvier 2016, le « service des Evaluations techniques de la Commission des jeux de hasard »), soit par un tiers sous sa surveillance.

B.5.1. Le législateur a estimé que les frais et dépenses liés à l'installation, au fonctionnement et aux prestations de la Commission des jeux de hasard devaient être supportés par les établissements de jeux de hasard. C'est la raison pour laquelle il a mis des cotisations à charge des établissements de jeux de hasard titulaires de licences (articles 19 et 53 de la loi du 7 mai 1999), qui sont perçues et utilisées par différents instruments budgétaires.

B.5.2. Pour assurer le financement de l'installation, du fonctionnement et des prestations de cette commission, un fonds de la Commission des jeux de hasard a été institué au sein du budget du Service public fédéral Justice, qui est alimenté par le produit de rétributions des titulaires de licences (article 19, § 1er, alinéa 1er, et § 2, de la loi du 7 mai 1999).

B.5.3. L'article 19 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1er. Les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission et de son secrétariat sont mis entièrement à la charge des titulaires de licences de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, G1 et G2.

La contribution du titulaire de la licence de classe F2 est due par le titulaire de la licence de classe F1 pour le compte de qui les paris sont engagés.

Pour les titulaires d'une licence des classes C et F2, la contribution doit être payée avant l'octroi de la licence. Le montant de cette contribution correspond à celui d'une contribution couvrant toute la durée de la licence.

La cotisation annuelle au SPF Economie, visée à l'article 20, § 1er, de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis ainsi que l'augmentation de la cotisation visée à l'article 20bis, alinéa 4, de la même loi, sont à la charge des établissements de jeux de hasard.

Le Roi fixe, par arrêté, délibéré en Conseil des ministres, la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et de l'installation de la commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E ainsi que la cotisation annuelle et, le cas échéant, l'augmentation de la cotisation au SPF Economie due par les établissements de jeux de hasard.

Le Roi saisira les chambres législatives d'un projet de loi de confirmation de l'arrêté pris en exécution de l'alinéa précédent.

§ 2. Il est institué un fonds de la Commission des jeux de hasard au budget du Service Public Fédéral Justice. Le fonds est alimenté par le produit des rétributions visées au § 1er en tant que contribution aux frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la Commission et de son secrétariat mis à charge des titulaires de licences de classes A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, G1 et G2 ».

B.5.4. Les travaux parlementaires de l'article 19 précisent :

« Les frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la commission sont mis à la charge des exploitants de jeux de hasard, selon les modalités fixées par le Roi.

Cette disposition est inspirée par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux. Le Conseil d'État estime que ce financement ne peut s'analyser comme une redevance, mais serait plutôt un impôt permettant à l'État fédéral d'assurer un meilleur fonctionnement de la justice. Le Conseil d'État est en outre d'avis que l'impôt sur les appareils automatiques de divertissement est un impôt régional conformément à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Selon le Gouvernement, le but du projet de loi est de créer un cadre légal pour les établissements de jeux de hasard (tolérés) et le développement d'une politique nationale cohérente en matière de jeu. La commission des jeux de hasard intervient à cet égard en tant qu'organe d'avis, de décision et de contrôle administratif et indépendant, et remplit en tant que tel une fonction clé. Il semble dès lors logique que les personnes qui bénéficient du nouveau cadre légal et du travail de la commission contribuent aux charges de la commission en payant les frais exposés par la commission. Le fait que le projet de loi tend à garantir aux joueurs une protection sociale minimale et qu'il tend à préserver l'ensemble de la collectivité tant contre les effets préjudiciables d'une dérégulation du marché du jeu que contre les éventuelles pratiques illicites constitue aussi une protection des intérêts professionnels des exploitants des établissements de jeux concernés. Ils ont tout intérêt à ce que les jeux de hasard

et leur exploitation soient organisés d'une manière conforme et contrôlée. Dans le cas évoqué, il ne s'agit dès lors pas d'un impôt » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/4, p. 33).

B.5.5. Il ressort de l'article 19 de la loi du 7 mai 1999 que les établissements de jeux de hasard doivent supporter non seulement une cotisation annuelle pour l'installation et le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, mais en outre, compte tenu de ce qui est dit en B.2, leur contribution dans la cotisation imposée à la Commission des jeux de hasard par l'article 20, § 3, 4°, de la loi du 5 juillet 1998.

B.5.6. En exécution de l'article 19 de la loi du 7 mai 1999, le montant des contributions précitées est fixé, par année civile, par un arrêté royal qui doit être confirmé par une loi.

B.6.1. Outre la contribution dont les établissements de jeux de hasard sont redevables dans le cadre du règlement collectif de dettes et la cotisation dont ils sont redevables pour contribuer aux frais de fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, le législateur leur a également imposé des rétributions spécifiques (article 53, 6°, de la loi du 7 mai 1999) liées à une mission spécifique de la Commission des jeux de hasard, c'est-à-dire les contrôles d'agrément de modèle et les contrôles subséquents (article 52 de la loi du 7 mai 1999).

B.6.2. L'article 53 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Le Roi détermine :

[...]

6. le montant et le mode de perception des rétributions relatives aux contrôles d'agrément de modèle et aux contrôles subséquents ».

B.6.3. Pour organiser le financement mentionné en B.6.1, le législateur avait créé en 2001 un Fonds « Jeux de hasard » au sein du budget du Service public fédéral Économie (voy. l'article 146 de la loi-programme du 30 décembre 2001), qui était alimenté par des redevances pour les agréments et contrôles, permettant de couvrir les frais de fonctionnement du « Service de la Métrologie du Service public fédéral Économie » dans le cadre de la loi du 7 mai 1999 (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1503/001, p. 58).

B.6.4. Le 1er janvier 2016, la responsabilité d'agrèer les modèles et d'effectuer les contrôles a toutefois été transférée à la Commission des jeux de hasard (article 50 de la loi-programme (I) du 26 décembre 2015), qui relève, comme cela a déjà été indiqué en B.5.2, d'un fonds budgétaire du Service public fédéral Justice. L'article 26 de la loi-programme (I) du 26 décembre 2015 a dès lors abrogé le Fonds « Jeux de hasard ». L'article 2.32.2 de la loi du 12 juillet 2016 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 » a transféré les moyens disponibles du Fonds « Jeux de hasard » aux ressources générales du Trésor.

B.6.5. À l'heure actuelle, les rétributions pour les contrôles d'agrèation de modèle et les contrôles subséquents (article 53, 6^o, de la loi du 7 mai 1999) sont perçues au profit des ressources générales du Trésor (article 7 de l'arrêté royal du 21 février 2003 « fixant le montant et le mode de perception, par le Service Evaluations techniques de la commission des jeux de hasard, pour les rétributions relatives aux contrôles d'approbations de modèles et aux contrôles subséquents des jeux de hasard »).

B.7. Dans un fonds budgétaire, contrairement aux programmes budgétaires ordinaires, les crédits qui ne sont pas épuisés à la fin de l'année budgétaire sont conservés (article 62, § 2, de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral »), ce qui suppose que le solde du fonds et, partant, les moyens disponibles dans celui-ci peuvent s'accumuler. Il découle de l'article précité que, sauf disposition légale dérogatoire, le fonds ne peut se voir retirer des moyens.

B.8. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qui concerne le fonds de la Commission des jeux de hasard, le solde et les recettes de l'année budgétaire proviennent exclusivement des contributions annuelles versées par les titulaires d'une licence (article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999), et qu'ils constituent ensemble, le cas échéant diminués des moyens qui sont désaffectés par voie législative, les moyens disponibles du fonds. Pour le surplus, les rétributions pour l'agrèation de modèle et les contrôles subséquents (articles 52 et 53 de la loi du 7 mai 1999) sont attribuées aux ressources générales du Trésor et ne sont pas inscrites dans le fonds.

En ce qui concerne la recevabilité du recours en annulation

B.9. Selon le Conseil des ministres, le recours en annulation est irrecevable, étant donné que la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis.

B.10. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle 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.11. La partie requérante, l'union professionnelle « Belgian Gaming Association », a pour objectif, aux termes du point 3 de la partie A de ses statuts (publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 10 février 2010), « le développement et la coordination des intérêts professionnels de ses membres, de même que la défense de leurs intérêts, ainsi que l'amélioration de la gestion de leurs activités professionnelles ». Elle regroupe les fournisseurs de jeux de hasard automatiques (point 1 de la partie B des statuts précités).

En tant qu'union professionnelle, la partie requérante justifie de la qualité requise pour attaquer des dispositions qui sont susceptibles d'affecter les intérêts de ses membres de manière directe et défavorable.

B.12.1. La disposition attaquée vise à désaffecter 290 000 euros des moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard et à les attribuer aux ressources générales du Trésor.

B.12.2. Dès lors que la disposition attaquée donne lieu à la réaffectation d'une partie des moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard, qui est alimenté par les contributions versées par les établissements de jeux de hasard, la partie requérante justifie de l'intérêt requis.

Quant au fond

B.13. Le premier moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 177 de la Constitution et de l'article 3, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, lus en combinaison avec les articles 4, 5 et 11 de la même loi.

La partie requérante fait valoir que les dispositions précitées sont violées en ce que le législateur fédéral n'est pas compétent pour réaffecter les contributions payées par ses membres et les ajouter aux ressources générales du Trésor. Il ressortirait de cette réaffectation que les contributions dues par les établissements de jeux de hasard sont en réalité des impôts dont seules les régions peuvent fixer le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations, et non des rétributions relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

B.14.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen serait irrecevable parce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la disposition attaquée au regard des normes de référence invoquées.

B.14.2. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.15.1. L'article 177 de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement des régions.

Les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134 ».

B.15.2. En exécution de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution, l'article 1er, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dispose :

« Sans préjudice de l'article 170, § 2, de la Constitution, le financement du budget de la Région wallonne, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale est assuré par :

- 1° des recettes non fiscales;
- 2° des recettes fiscales visées par la présente loi;
- 3° des recettes de l'exercice de l'autonomie fiscale en matière d'impôt des personnes physiques visées au titre III/1;
- 4° des parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions;
- 5° des dotations fédérales;
- 6° un mécanisme de solidarité nationale;
- 7° pour la période de 2015 jusqu'à 2033, un mécanisme de transition;
- 8° des emprunts ».

B.16.1. L'article 3 de la même loi spéciale dispose :

« Les impôts suivants sont des impôts régionaux :

- 1° la taxe sur les jeux et paris;

[...]

Ces impôts sont soumis aux dispositions des articles 4, 5, 8 et 11 ».

B.16.2. L'article 4, § 1er, de la même loi spéciale dispose :

« Les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 4° et 6° à 9° ».

B.16.3. L'article 5 de la même loi spéciale dispose :

« § 1er. Les impôts visés à l'article 3 sont attribués aux régions en fonction de leur localisation.

§ 2. Pour l'application du § 1er, les impôts concernés sont réputés localisés comme suit :

1° la taxe sur les jeux et paris : à l'endroit où les jeux sont organisés et où les paris sont engagés;

[...] ».

B.17.1. Si la contribution annuelle au SPF Économie qui est à charge des établissements de jeux de hasard dans le cadre du règlement collectif de dettes est considérée comme une taxe, le législateur régional est compétent en vertu de l'article 3, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, en ce qui concerne les aspects visés à l'article 4, § 1er, de cette loi spéciale.

Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 34/2018 du 22 mars 2018, le législateur fédéral est quant à lui compétent pour déterminer la matière imposable de cette taxe, par une loi adoptée à la majorité spéciale. La modification de l'affectation du produit de cette taxe requiert une modification des dispositions précitées de la loi spéciale de financement.

B.17.2. Si cette même contribution est considérée comme une rétribution, c'est au législateur matériellement compétent, en l'espèce au législateur fédéral, compétent pour régler les établissements de jeux de hasard, qu'il appartient de l'établir.

B.17.3. Le Conseil des ministres observe que la disposition attaquée règle la réaffectation d'une partie des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard, et n'impose aucune contribution aux établissements de jeux de hasard, de sorte que la question de la qualification de cette contribution comme impôt ou comme rétribution ne se pose pas dans la présente affaire.

Comme la Cour l'a toutefois jugé par son arrêt n° 42/2018 du 29 mars 2018, une réaffectation des moyens du fonds de la Commission des jeux de hasard peut avoir une incidence sur la qualification de cette contribution en tant qu'impôt ou en tant que rétribution, et donc sur la compétence du législateur fédéral, lorsque la désaffectation des moyens du fonds et leur transfert aux ressources générales du Trésor sont d'une importance telle qu'il en résulterait que la contribution que l'autorité fédérale impose aux établissements de jeux de hasard n'est pas raisonnablement proportionnée au coût ou à la valeur du service fourni et qu'elle ne constitue dès lors pas une rétribution, mais un impôt.

B.17.4. La qualification de la contribution en cause, et partant également la portée de la disposition attaquée, concernent dès lors les règles répartitrices de compétences entre l'État fédéral et les régions, qui sont invoquées dans le moyen. La Cour est compétente pour en contrôler le respect.

B.17.5. L'exception est rejetée.

B.18. Pour l'année budgétaire 2018, la disposition attaquée désaffecte des moyens financiers jusqu'à concurrence de 290 000 euros du fonds de la Commission des jeux de hasard et les ajoute aux ressources générales de l'autorité fédérale.

Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.3 qu'en ce qui concerne le montant précité, il y a lieu d'établir une distinction entre, d'une part, une somme de 200 000 euros qui correspond à des dépenses dans le cadre du règlement collectif de dettes et, d'autre part, une somme de 90 000 euros qui concerne des dépenses de personnel à charge du Service public fédéral Économie.

B.19. Les travaux préparatoires de la loi-programme du 23 décembre 2009 indiquent ce qui suit à propos de la contribution due par la Commission des jeux de hasard dans le cadre du règlement collectif de dettes :

« Le Fonds de traitement du surendettement fait face à un déficit financier. En vue de combler ce déficit, une contribution complémentaire à charge des prêteurs et l'ajout de nouveaux contributeurs ont été envisagés.

[...]

Dans l'article proposé, il est prévu qu'outre les prêteurs, qui sont actuellement les seuls contributeurs au Fonds, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) et la Commission des jeux de hasard soient également tenus de verser une contribution annuelle au Fonds. En effet, ces organes reçoivent respectivement des contributions annuelles de la part des opérateurs en télécommunications, des compagnies d'assurance et des établissements de jeux de hasard.

Ces nouveaux contributeurs ont notamment été déterminés sur base des chiffres de la Banque nationale de Belgique qui indiquent que 31,7 % des personnes faisant appel à la procédure de règlement collectif de dettes ne sont pas enregistrées pour cause de retard de remboursement d'un crédit. [...] Il ressort de cela que le surendettement ne se limite pas au crédit, raison qui justifie la participation au financement du Fonds de la part d'autres secteurs. [...]

Dans un souci de simplification administrative, il est prévu que l'IBPT, la CBFA et la Commission des jeux de hasard versent directement au Fonds une part des contributions qu'ils reçoivent plutôt que de prévoir une procédure similaire à celle existant à l'égard des prêteurs à savoir, une demande émanant du Fonds et adressée à chaque prêteur.

La contribution des prêteurs et les montants prévus à charge de l'IBPT, de la CBFA et de la Commission des jeux de hasard devraient permettre au Fonds de fonctionner normalement et d'éviter les retards de paiement d'honoraires des médiateurs de dettes auxquels il est actuellement confronté. [...] La répartition de la cotisation des établissements de jeux de hasard est fixée annuellement dans le même arrêté royal que celui qui détermine la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard. Cet arrêté tient compte des différentes licences et du chiffre d'exploitation de l'établissement.

[...]

Concernant la répartition de la contribution au sein même des secteurs des télécommunications, des assurances et des établissements de jeux de hasard, elle peut se baser sur les clés de répartition existantes dans les arrêtés royaux pris en exécution des lois des 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 112-115).

B.20.1. Il ressort de l'article 20, § 3, de la loi du 5 juillet 1998 et de l'article 19, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 que la Commission des jeux de hasard perçoit la contribution annuelle due dans le cadre du règlement collectif de dettes pour le compte des établissements de jeux de hasard, qui sont ainsi les véritables redevables de cette contribution.

B.20.2. Cette contribution constitue un élément essentiel d'un système qui, en cas de surendettement, vise à protéger les débiteurs et les créanciers, notamment lorsque ces dettes sont la conséquence de jeux de hasard, et à pallier ainsi les risques que les jeux et paris font courir aux joueurs et à la société. Cette contribution doit dès lors être considérée comme la rémunération d'un service accompli par l'autorité publique au bénéfice des établissements de jeux de hasard, ainsi que de leurs clients. En décidant que le financement doit se faire dans le cadre du règlement collectif de dettes à l'aide d'une contribution à charge des établissements de jeux de hasard, le législateur fédéral n'a pas établi une taxe « sur les jeux et paris » au sens de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

B.20.3. La répartition de la contribution sur les établissements de jeux de hasard est fixée annuellement dans l'arrêté royal qui détermine la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard, en utilisant la même clé de répartition que celle contenue dans cet arrêté royal (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 113-115). Lors de l'établissement de la contribution, il est tenu compte des licences et du chiffre d'exploitation des établissements de jeux de hasard, ce qui doit garantir l'existence d'un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.21. L'étendue de la réaffectation des moyens qui résulte de la disposition attaquée ne permet pas de déduire que la contribution imposée aux établissements de jeux de hasard dans le cadre du règlement collectif de dettes ne constituerait pas une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution. Le fait que, par souci de simplification administrative, la Commission des jeux de hasard perçoit la contribution pour le compte des établissements de jeux de hasard et doit reverser le montant perçu au Trésor ne modifie pas ce constat.

B.22. En désaffectant les moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard jusqu'à concurrence de 200 000 euros et en les ajoutant aux ressources générales du Trésor, le législateur fédéral ne viole donc pas les normes de référence mentionnées en B.15.

B.23.1. Il résulte également de la disposition attaquée que les moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard sont également désaffectés jusqu'à concurrence d'un montant de 90 000 euros qui est ajouté aux ressources générales du Trésor.

Selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée, mentionnés en B.1.3, cette somme correspond aux charges de personnel résiduelles du SPF Économie, après la suppression du Fonds Jeux de hasard auprès de ce service.

B.23.2. Comme il est dit en B.6, le Fonds « Jeux de hasard » du budget du SPF Économie avait été conçu comme un instrument pour financer les contrôles d'agrément de modèle et les contrôles subséquents menés auprès des établissements de jeux de hasard. L'article 26 de la loi-programme (I) du 26 décembre 2015 a abrogé ce Fonds parce que les contrôles précités ont été confiés à la Commission des jeux de hasard.

B.23.3. L'étendue du montant temporairement réaffecté par la disposition attaquée n'est pas à ce point considérable qu'il faut en déduire que les contributions dues par les établissements de jeux de hasard ne peuvent plus être qualifiées de rétribution.

En désaffectant les moyens disponibles du fonds de la Commission des jeux de hasard jusqu'à concurrence de 90 000 euros et en les ajoutant aux ressources générales du Trésor, le législateur fédéral ne viole donc pas les normes de référence mentionnées en B.15.

B.24. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.25. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 174 de la Constitution, des articles 3, 1^o, 4, 5, 11 et 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et des articles 60 et 62 de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral ».

B.26. En vertu de ce qui est indiqué en B.14.2, la Cour n'est pas compétente pour contrôler les dispositions attaquées au regard de l'article 174 de la Constitution, ni au regard des articles 60 et 62 de la loi précitée du 22 mai 2003.

En ce que la partie requérante dénonce une violation de l'article 3, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, lu en combinaison avec les articles 4, 5 et 11 de cette même loi, le moyen n'est pas fondé pour les mêmes motifs que ceux qui ont été indiqués en réponse au premier moyen.

Enfin, en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, il convient d'observer que cette disposition porte exclusivement sur le budget des communautés et des régions et qu'elle est donc totalement étrangère à la réglementation attaquée.

B.27. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.28. Le troisième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution et de l'article 3, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, lus en combinaison avec les articles 4, 5 et 11 de cette loi spéciale.

Selon la partie requérante, le législateur violerait le principe de légalité en matière fiscale tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles précitées, dès lors que les « rétributions » imposées aux établissements de jeux de hasard seraient en réalité des impôts.

B.29. Tant l'article 170 de la Constitution, en ce qui concerne les impôts, que l'article 173 de la Constitution, en ce qui concerne les rétributions, garantissent qu'aucune perception ne peut être imposée sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente. La garantie du principe de légalité n'a toutefois pas la même portée dans les deux cas.

En matière d'impôts, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle. En matière de rétributions, il suffit que le législateur compétent détermine les cas susceptibles de donner lieu à la perception de la rétribution, le règlement d'autres éléments essentiels, comme le montant de la rétribution, pouvant faire l'objet d'une délégation.

B.30. Comme il a été dit en réponse au premier moyen, il ne résulte pas de la disposition attaquée que la contribution imposée aux établissements de jeux de hasard serait un impôt.

B.31. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 16 janvier 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen