

Numéro du rôle : 7327
Arrêt n° 55/2020 du 23 avril 2020

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 15/3 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 », posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 18 novembre 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 décembre 2019, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« Interprété en ce sens qu'il ne permet pas à la Commission des jeux de hasard et au tribunal de première instance saisi du recours contre la décision de cette commission de faire bénéficier d'un sursis la partie poursuivie devant celle-ci pour infraction à l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, alors que la partie poursuivie pour la même infraction devant le juge pénal peut bénéficier de pareille mesure d'individualisation de la sanction en conformité de l'article 8, § 1er, de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Le 8 janvier 2020, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 18 janvier 2017, la Commission des jeux de hasard décide, en application de l'article 15/3 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), d'infliger à la SA « Derby » une amende administrative de 3 000 euros pour infraction à l'article 43/4, § 3, alinéa 1er, de la même loi, commise par cet exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe IV.

Contre cette décision, dont elle conteste la légalité, la SA « Derby » introduit un recours auprès du Tribunal civil de Bruxelles. Par jugement du 9 mars 2018, celui-ci confirme que l'infraction précitée est établie et que le montant de l'amende infligée par la Commission des jeux de hasard n'est pas disproportionné. Le Tribunal refuse aussi d'assortir la sanction d'un sursis que lui demande la SA « Derby », en observant que la loi ne lui donne pas ce pouvoir.

Contre ce jugement, la SA « Derby » forme un pourvoi en cassation. Elle soutient, entre autres, qu'il serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution d'interpréter l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 comme ne permettant pas à la Commission des jeux de hasard d'accorder à l'exploitant poursuivi devant cette autorité le sursis à l'exécution de l'amende administrative infligée parce qu'une telle interprétation ferait naître une différence de traitement discriminatoire entre cet exploitant et celui qui, poursuivi devant le tribunal correctionnel pour la même infraction, pourrait obtenir un tel sursis en application de l'article 8, § 1er, de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation ». Observant qu'aucune loi ne prévoit l'octroi d'un sursis au bénéfice du premier de ces deux exploitants, la Cour de cassation décide, sur la suggestion de la SA « Derby », de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Il n'y a pas de mémoire justificatif.

- B -

B.1.1. Avant sa modification par l'article 11 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », l'article 15/3 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 fait partie du chapitre II (« De la commission des jeux de hasard ») de cette loi, disposait :

« § 1er. Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission peut, en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 46, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 58, 60, 62 et aux conditions fixées à l'article 15/1, § 1er[,] imposer aux auteurs une amende administrative.

§ 2. Les montants minimum et maximum de l'amende administrative correspondent respectivement aux montants minimum et maximum, majorés des décimes additionnels, de l'amende pénale prévue par la présente loi, qui sanctionne le même fait.

L'importance de l'amende administrative est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui justifie l'amende et à une éventuelle récidive.

§ 3. La commission fixe le montant de l'amende administrative par décision motivée.

§ 4. La notification de la décision fixant le montant de l'amende administrative éteint l'action publique.

§ 5. La décision d'infliger une amende administrative ne peut plus être prise cinq ans après le fait constitutif d'infractions fixées par la présente loi ».

B.1.2. Inséré par l'article 16 de la loi du 10 janvier 2010 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard », l'article 15/7 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1er. L'intéressé qui conteste la décision par laquelle la commission inflige une amende administrative peut interjeter appel par requête auprès du tribunal de première instance de son domicile ou de son siège social, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision de la commission, qui siège avec pleine juridiction.

§ 2. L'appel suspend l'effet de la décision de la commission.

§ 3. La décision du tribunal de première instance est uniquement susceptible d'un pourvoi en cassation.

§ 4. Sans préjudice des paragraphes précédents, les dispositions du Code judiciaire sont applicables à l'appel interjeté devant le tribunal de première instance ».

B.1.3. Avant sa modification par l'article 23 de la loi du 7 mai 2019, l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« § 1er. Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1.

[...]

§ 3. Tous les paris autorisés conformément à la présente loi et qui ont fait l'objet d'une mise supérieure au montant ou à la contrepartie fixés par le Roi doivent être enregistrés par l'exploitant, dans un système informatisé et les données enregistrées doivent être conservées pendant cinq ans.

[...] ».

B.1.4. Avant sa modification par l'article 33 de la loi du 7 mai 2019, l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Les auteurs des infractions aux dispositions des articles 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 60 et 62 seront punis d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 26 euros à 25.000 euros ou d'une de ces peines ».

B.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition législative ne permettrait ni à la Commission des jeux de hasard, ni au tribunal civil d'assortir d'un sursis la sanction prévue par cette disposition en cas d'infraction à l'article 43/4, § 3, alinéa 1er, de la même loi commise par l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe IV, alors que cet exploitant pourrait, s'il était poursuivi pour le même fait devant le tribunal correctionnel, solliciter le sursis à l'exécution de la peine prévue pour la même infraction par l'article 64 de cette loi, en application de l'article 8, § 1er, de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation ».

B.3. Une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, §§ 105-107; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 53; grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, §§ 30-31).

L'amende administrative prévue à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 a entre autres pour objet de prévenir et de sanctionner tout comportement d'un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe IV incompatible avec l'article 43/4, § 3, alinéa 1er, de la même loi. Elle a donc un caractère répressif et est de nature pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4. L'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 29 juin 1964, remplacé par l'article 37, 1°, de la loi du 5 février 2016 « modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice », dispose :

« Lorsque le condamné n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de trois ans ou à une peine équivalente prise en compte conformément à l'article 99bis du Code pénal, les juridictions de jugement peuvent, lorsqu'elles ne condamnent pas à une ou plusieurs peines principales privatives de liberté supérieures à cinq ans d'emprisonnement, ordonner qu'il sera sursis à l'exécution de tout ou partie des peines principales et accessoires qu'elles prononcent ».

B.5. Contrairement à l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe IV qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel pour ne pas avoir respecté la règle énoncée à l'article 43/4, § 3, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, celui qui, en application des articles 15/4 et 15/5 de cette loi, est poursuivi par la Commission des jeux de hasard en vue de l'infliction d'une amende administrative prévue par l'article 15/3 de la même loi ou qui, en application de l'article 15/7, § 1er, de cette loi, conteste devant le tribunal civil la décision de ladite Commission de lui infliger une amende administrative, ne peut solliciter de cette Commission ou du tribunal civil un sursis à l'exécution de cette sanction, puisqu'un sursis à l'exécution d'une peine ne peut, en vertu de la loi du 29 juin 1964, être ordonné que par une juridiction pénale.

B.6.1. Sous la réserve qu'il ne peut prendre une mesure manifestement déraisonnable, le législateur démocratiquement élu peut vouloir déterminer lui-même la politique répressive et limiter ainsi le pouvoir d'appréciation du juge.

Le législateur a toutefois opté à diverses reprises pour l'individualisation des peines, notamment en autorisant le juge à accorder des mesures de sursis.

B.6.2. Il appartient au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général. Cette sévérité peut notamment porter sur les mesures de sursis.

La Cour ne pourrait censurer pareil choix que si celui-ci était manifestement déraisonnable ou si la disposition en cause avait pour effet de priver une catégorie de justiciables du droit à un procès équitable devant une juridiction impartiale et indépendante, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.7.1. Le sursis à l'exécution des peines a pour objectif de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines et de ne pas compromettre la réinsertion du condamné. Il peut être ordonné à propos de peines d'amende. Il ressort en outre de l'article 157, § 1er, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, remplacé par l'article 2 de la loi du 19 décembre 2008 « portant modification de l'article 157 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 » et modifié par l'article 5, 1°, de la loi du 29 mars 2012 « portant des dispositions diverses (II) », que le sursis n'est pas considéré par le législateur comme incompatible avec une amende imposée par une autorité autre qu'une juridiction pénale.

Même si le régime de l'amende administrative prévue par l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 diffère en divers éléments de celui de la sanction pénale prévue par l'article 64 de cette loi ou de celui des sanctions administratives prévues en d'autres matières, de telles différences ne sont pas pertinentes dans le domaine qui fait l'objet de la question préjudicielle : qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre autorité, tels que la Commission des jeux de hasard et le tribunal civil, le sursis peut inciter le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende.

Si la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis, de même éventuellement qu'un sursis probatoire, peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait.

B.7.2. Il résulte de ce qui précède que l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas à la Commission des jeux de hasard et au tribunal civil d'accorder le bénéfice du sursis à l'exploitant d'établissement de jeux de hasard visé en B.2.

B.7.3. Ce constat d'inconstitutionnalité partielle n'a toutefois pas pour conséquence que cette disposition ne pourrait plus, dans l'attente d'une intervention législative, être appliquée ni par la Commission des jeux de hasard ni par le tribunal civil lorsque ces autorités constatent que les infractions sont établies, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis, même si cette mesure avait été prévue par la loi.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'il ne permet ni à la Commission des jeux de hasard, ni au tribunal civil, d'assortir d'un sursis la sanction qu'il prévoit en cas d'infraction à l'article 43/4, § 3, alinéa 1er, 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 », commise par l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe IV, l'article 15/3 de la même loi, tel qu'il était rédigé avant sa modification par l'article 11 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 avril 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût