

Numéros du rôle : 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 et 7296
Arrêt n° 177/2021 du 9 décembre 2021

A R R Ê T

En cause : les recours en annulation totale ou partielle 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 », introduits par la SA « Derby » et la SA « Tiercé Ladbroke », par la SA « Betcenter Group », par E.G., par la SPRL « World Football Association », par la SA « PMU Belge » et par la SA « Rocoluc » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président P. Nihoul,

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 8 novembre 2019 et parvenue au greffe le 12 novembre 2019, un recours en annulation des articles 2, 3, 2°, 18, 20, 2°, 21, 3° et 4°, 22, 23, 1°, 24, 2° et 3°, et 31 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 15 mai 2019) a été introduit par la SA « Derby » et la SA « Tiercé Ladbroke », assistées et représentées par Me P. Joassart, avocat au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 2019 et parvenue au greffe le 13 novembre 2019, la SA « Betcenter Group », assistée et représentée par Me L. Wynant et Me A. Loubkine, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la même loi.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 novembre 2019 et parvenue au greffe le 13 novembre 2019, E.G., assisté et représenté par Me D. Philippe et Me J.-F. Libert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 28, 1°, et 31, 1°, de la même loi.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 15 novembre 2019, la SPRL « World Football Association », assistée et représentée par Me Y. Spiegl et Me C. Maczkovics, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 20, 2°, 21, 3° et 4°, 23, 1°, 24, 2° et 3°, et 31, 1° et 2°, de la même loi.

e. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 15 novembre 2019, la SA « PMU Belge », assistée et représentée par Me Y. Spiegl et Me C. Maczkovics, a introduit un recours en annulation des articles 20, 2°, et 21, 3° et 4°, de la même loi.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 18 novembre 2019, un recours en annulation des articles 4, 20, 24 et 36 de la même loi a été introduit par la SA « Rocoluc », la SA « Fremoluc » et Frédéric Van den Berghe, assistés et représentés par Me F. Tulkens et Me M. Vanderstraeten, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 et 7296 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « UBA-BNGO », assistée et représentée par Me Y. Van Damme et Me D. Pattyn, avocats au barreau de Flandre occidentale (partie intervenante dans l'affaire n° 7277);

- la SA « Loterie Nationale », assistée et représentée par Me M. Ryckman, avocat au barreau de Bruxelles (partie intervenante dans toutes les affaires);

- l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons », assistées et représentées par Me D. Ryckaert, avocat au barreau de Bruxelles (parties intervenantes dans toutes les affaires);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Vlaemminck, Me R. Verbeke et Me A. Couwenbergh, avocats au barreau de Bruxelles.

Toutes les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 14 juillet 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé que les affaires étaient 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 1er septembre 2021 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande de plusieurs parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 22 septembre 2021, a fixé l'audience au 20 octobre 2021.

À l'audience publique du 20 octobre 2021 :

- ont comparu :

- . Me P. Joassart et Me A. Paternostre, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 7277;

- . Me L. Marquet *loco* Me P. Vansteenkiste, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 7279;

- . Me M. Clément de Cléty, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me D. Philippe et Me J.-F. Libert, pour la partie requérante dans l'affaire n° 7280;

- . Me O. Bertin, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me Y. Spiegl et Me C. Maczkovics, pour les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291;

- . Me F. Tulkens, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 7296;

- . Me D. Pattyn, pour l'ASBL « UBA-BNGO » (partie intervenante dans l'affaire n° 7277);

- . Me L. Clément de Cléty, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me D. Ryckaert, pour l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » (parties intervenantes dans toutes les affaires);

- . Me R. Verbeke et Me A. Couwenbergh, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 exposent qu'elles sont actives dans le domaine des jeux de hasard et des paris, en particulier les paris hippiques, qu'elles sont titulaires de licences F1 et F2 et qu'elles exploitent des établissements de jeux de hasard de classe IV. Elles font valoir que les dispositions attaquées 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 » (ci-après : la loi attaquée) les affectent directement et défavorablement, dès lors qu'elles restreignent leurs activités et les soumettent à des obligations contraignantes.

A.1.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 expose qu'elle est active dans le domaine des paris sportifs, qu'elle est titulaire de licences F1 et F1+ et qu'elle exploite 85 établissements de jeux de hasard de classe IV. Elle estime être directement et défavorablement affectée par la loi attaquée, en ce que celle-ci impose des obligations supplémentaires aux établissements de jeux de hasard de classe IV, qui engendreront en outre pour eux une perte de chiffre d'affaires au profit des librairies.

A.1.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 expose qu'elle se rend de temps en temps dans une agence de paris pour y jouer de faibles montants, souvent sur des jeux de hasard automatiques, et qu'elle apprécie la convivialité offerte par les agences de paris. Elle fait valoir que la loi attaquée affecte directement et défavorablement sa situation en ce que, d'une part, elle se voit désormais refuser l'accès aux jeux de hasard automatiques jusqu'à l'âge de 21 ans et que, d'autre part, elle est désormais obligée de présenter sa carte d'identité chaque fois qu'elle se rend dans une agence de paris.

A.1.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 expose que l'une de ses activités principales est l'engagement de paris, notamment pour le compte de la partie requérante dans l'affaire n° 7291. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 explique qu'elle dispose de licences F1 et F1+, ainsi que de licences F2 lui permettant d'exploiter des établissements de jeux de hasard de classe IV et qu'elle a sollicité l'octroi de la nouvelle licence F1P exigée par la loi attaquée pour l'organisation de paris hippiques.

La partie requérante dans l'affaire n° 7291 expose que l'une de ses activités est l'organisation de paris, qu'elle dispose d'une licence F1 et qu'elle a sollicité l'octroi d'une licence F1P.

Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 font valoir que la loi attaquée affecte directement et défavorablement leur situation en ce que (1) la Commission des jeux de hasard peut leur interdire d'exercer leurs activités, (2) l'association de courses agréée par la fédération compétente peut refuser de leur délivrer l'autorisation d'organiser des paris mutuels et à cote fixe sur des courses hippiques organisées par cette association en Belgique ou qui ont lieu à l'étranger et (3) les parties requérantes doivent conclure, avec l'association de courses qui organise la course hippique en Belgique pour laquelle elles souhaitent proposer des paris, une convention par laquelle elles doivent payer une « compensation » au profit de l'association de courses concernée.

La partie requérante dans l'affaire n° 7289 fait en outre valoir que la loi attaquée affecte directement et défavorablement sa situation, en ce que (1) elle doit conclure une convention avec la commune pour pouvoir exploiter un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, (2) elle ne peut pas exploiter d'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes et (3) elle doit contrôler l'identité des personnes voulant accéder à un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV et les inscrire dans un registre.

A.1.5. La première partie requérante dans l'affaire n° 7296 expose qu'elle exploite un établissement de jeux de hasard de classe II pour lequel elle dispose d'une licence B et qu'elle détient une licence supplémentaire B+ pour exploiter des jeux de hasard de classe II en ligne. La deuxième partie requérante dans l'affaire n° 7296 expose qu'elle exploite un établissement de jeux de hasard de classe III pour lequel elle dispose d'une licence C. La troisième partie requérante dans l'affaire n° 7296 expose qu'elle est l'administrateur-délégué des deux premières parties requérantes et qu'en outre, elle a joué et est susceptible de jouer encore à des jeux de hasard. Les deux premières parties requérantes dans l'affaire n° 7296 font valoir que la loi attaquée fait naître entre les différents exploitants de jeux de hasard et entre les différents titulaires de licences des discriminations qui engendrent une distorsion de concurrence qui leur est préjudiciable. La troisième partie requérante dans l'affaire n° 7296 fait valoir que la loi attaquée fait naître des différences de traitement injustifiées en ce qui concerne la protection des joueurs et qu'elle réduit significativement et sans justification le niveau de protection des joueurs.

A.2.1. L'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons », parties intervenantes dans les affaires n°s 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 et 7296, exposent que la première partie intervenante est la fédération sportive organisant les courses hippiques en Belgique et qu'elle est composée de cinq associations de courses belges agréées, dont l'une est la seconde partie intervenante. Décrivant le fonctionnement du secteur hippique, elles expliquent, d'une part, que les associations de courses organisent les courses, prennent en charge la gestion des hippodromes, veillent au bon déroulement des courses et payent les prix aux gagnants, lesquels financent la chaîne des acteurs socioprofessionnels du secteur (éleveurs, propriétaires, entraîneurs, jockeys) et, d'autre part, que l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques », dont le financement provient des contributions versées par les associations de courses et par les acteurs socioprofessionnels du secteur, exerce un rôle de supervision et de contrôle, assure la tenue d'un « Stud Book », délivre les livrets signalétiques et les *pedigrees* *signalément* des chevaux, les recettes couleur (couleurs des casaques) et les licences pour amateurs et professionnels, publie un bulletin d'informations et élabore un programme national de courses. Elles soulignent que la loi attaquée prévoit qu'afin de proposer des paris hippiques sur toutes les courses organisées par les associations de courses belges en Belgique ou sur les courses organisées à l'étranger, un titulaire de licence F1P doit obtenir l'accord de toutes les associations de courses belges agréées et doit leur verser une compensation. Elles fondent leur intérêt à intervenir sur le fait que cette nouvelle source de revenus disparaîtrait en cas d'annulation de l'article 21, 3° ou 4°, de la loi attaquée.

A.2.2. La Loterie Nationale, partie intervenante dans les affaires n°s 7277, 7279, 7280, 7289, 7291 et 7296, expose qu'elle propose des paris sur le marché belge et qu'elle détient une licence F1 et une licence F1+, de sorte que sa situation sera directement affectée par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre. En outre, elle souligne qu'elle seule organise en Belgique des loteries dans l'intérêt général, ce qui participe à la réalisation de l'objectif de canaliser les joueurs vers une offre de jeux moins risqués. Selon elle, l'annulation des dispositions attaquées réduirait le niveau de protection organisé par la réglementation sur les jeux plus risqués, de sorte qu'elle devrait alors adapter sa propre offre de jeux afin de remplir la mission de canalisation qui lui revient. En outre, elle fait valoir que ses produits sont notamment distribués par les librairies, de sorte que sa situation sera directement affectée par la manière dont la Cour jugera les moyens qui font grief à la loi attaquée de faire naître des discriminations entre les établissements de jeux de hasard de classe IV et les librairies. Enfin, la Loterie Nationale souligne que l'annulation des dispositions attaquées qui imposent des conditions supplémentaires aux établissements de jeux de hasard de classe IV diminuerait le niveau de protection des joueurs, ce qui aurait une incidence sur la politique de prévention de la dépendance au jeu que la Loterie Nationale a pour mission légale de mener.

A.2.3. L'ASBL « UBA-BNGO », partie intervenante dans l'affaire n° 7277, fait valoir qu'il résulte de l'article 42, § 3, de la loi du 23 mars 2019 « introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses » et de l'article 9:25 du Code des sociétés et des associations qu'elle peut agir en justice pour la défense des droits individuels de ses membres. Elle précise qu'elle a également introduit un recours en

annulation partielle de la loi attaquée (affaire n° 7298). Elle souligne que son but statutaire est d'une nature particulière, qu'il est distinct de l'intérêt général et qu'il peut être affecté par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre. Elle affirme que les intérêts de ses membres sont directement et défavorablement affectés par la loi attaquée, en particulier par les dispositions de celle-ci qui concernent les « appareils 3.3 ». Par ailleurs, elle fait valoir que le recours des parties requérantes dans l'affaire n° 7277 vise à ce que l'exploitation d'« appareils 3.3 » soit admise sans limitation dans les établissements de jeux de hasard de classe IV et qu'elle soit interdite dans ceux de classe III. Selon elle, il s'ensuivrait que la position concurrentielle des établissements de jeux de hasard de classe III et des fournisseurs des appareils qui y sont exploités serait défavorablement affectée par rapport aux établissements de jeux de hasard de classe IV.

A.3.1. L'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir que le premier moyen, la première branche du quatrième moyen et le cinquième moyen dans l'affaire n° 7277 sont irrecevables à défaut d'intérêt. Selon elle, ces moyens reposent sur une lecture erronée des dispositions attaquées et 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), en ce qu'ils supposent que la loi attaquée autorise l'exploitation d'« appareils 3.3 » dans les établissements de jeux de hasard de classe IV et en interdit l'exploitation dans ceux de classe III. D'une part, elle souligne qu'il résulte des articles 6, alinéa 1er, et 43/4 de la loi du 7 mai 1999 que les établissements de jeux de hasard de classe IV ont en principe pour destination exclusive l'engagement de paris. Selon elle, la loi attaquée ne modifie pas cette destination exclusive. D'ailleurs, ni la loi attaquée, ni l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV », pas plus que l'arrêté royal du 4 mai 2018 « relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV » n'autorisent l'exploitation, dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, de jeux de cartes ou de société ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, notamment « les appareils 3.3 ». D'autre part, elle fait valoir que les « appareils 3.3 » sont autorisés dans les établissements de jeux de hasard de classe III pour autant qu'ils constituent également des jeux de hasard automatiques avec mise atténuée au sens de l'article 2, alinéa 1er, 11°, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 2 de la loi attaquée.

De plus, l'ASBL « UBA-BNGO » soutient que la seconde branche du quatrième moyen est irrecevable à défaut d'intérêt. Elle observe que cette branche fait grief aux articles 2 et 18 de la loi attaquée de traiter différemment les établissements sans licence et les établissements de jeux de hasard de classe III, en ce que les premiers peuvent exploiter des « appareils 3.3 » tandis que les seconds ne pourraient pas exploiter de tels appareils mais bien des jeux de hasard automatiques avec mise atténuée. Selon elle, dès lors que les parties requérantes n'appartiennent à aucune des deux catégories comparées, elles ne sauraient être affectées directement et défavorablement par les dispositions attaquées.

A.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que l'article 3, 2°, de la loi attaquée permet notamment aux établissements de jeux de hasard de classe IV d'exploiter les jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, lesquels ne sont pas des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999 pour autant qu'ils soient exploités en dehors d'un établissement de classe I, II ou III. En outre, elles estiment que l'ASBL « UBA-BNGO » leur reproche de ne pas démontrer un intérêt au moyen et que cette exception doit être rejetée, dès lors qu'elles ont intérêt au recours.

A.3.3. En ce qui concerne le premier moyen, la première branche du quatrième moyen et le cinquième moyen, l'ASBL « UBA-BNGO » réplique que l'annulation des dispositions attaquées ne modifierait pas la situation des parties requérantes dans l'affaire n° 7277 et qu'elle n'offrirait même pas une chance que leur situation soit réglée plus favorablement. Selon elle, à supposer que l'absence d'intérêt ne conduise pas à l'irrecevabilité des moyens concernés, elle doit conduire à l'irrecevabilité partielle du recours.

A.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes dans les affaires nos 7277, 7289, 7291 et 7296 n'ont pas d'intérêt légitime à demander l'annulation de l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20 de la loi attaquée, qui habilite la Commission des jeux de hasard à interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Selon lui, il est étrange que les parties requérantes souhaitent continuer à proposer des paris susceptibles d'être entachés de fraude.

A.4.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que le Conseil des ministres leur reproche de ne pas démontrer un intérêt au moyen et que cette exception doit être rejetée, dès lors qu'elles ont intérêt au recours. En outre, elles affirment qu'elles partagent le souhait d'empêcher les paris susceptibles d'être entachés de fraude mais qu'elles reprochent à la disposition attaquée de ne pas permettre aux titulaires de licences F1 et F2 de

déterminer en temps utile l'interprétation que la Commission des jeux de hasard donnera aux notions particulièrement vagues employées par le législateur.

A.4.3. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7289 et 7291 répondent qu'elles disposent d'un intérêt légitime à demander l'annulation de l'article 20, 2^o, de la loi attaquée. Elles soulignent qu'elles demandent l'annulation de cette disposition, non pas parce que des paris susceptibles d'être entachés de fraude pourraient être interdits, mais bien parce que le pouvoir octroyé à la Commission des jeux de hasard n'est soumis à aucune limite ni modalité.

Quant aux « appareils 3.3 » (premier, quatrième et cinquième moyens dans l'affaire n^o 7277)

En ce qui concerne la répartition des compétences

A.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 7277 prennent un premier moyen de la violation, par l'article 3, 2^o, de la loi attaquée, de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980). Elles font valoir que la compétence de fixer les attributions des communes appartient aux régions, de sorte que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour habiliter les communes à soumettre l'exploitation d'« appareils 3.3 » à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques.

A.5.2. Le Conseil des ministres souligne que la loi du 7 mai 1999 constitue un seul aspect de la réglementation applicable aux opérateurs de jeux de hasard, puisque ceux-ci doivent également respecter les réglementations en matière d'ordre public. Il fait valoir que c'est la compétence préexistante des communes en matière d'ordre public (articles 119 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale) que celles-ci appliquent lorsqu'elles soumettent certains jeux de cartes ou de société à une autorisation préalable ou à des conditions d'exploitation non techniques. Il se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour de cassation antérieure à la loi du 7 mai 1999 selon laquelle les communes pouvaient interdire certains jeux de hasard en vertu de leur compétence en matière de maintien de l'ordre public. Selon lui, la disposition attaquée ne confère pas de nouvelles compétences aux communes mais clarifie les compétences dont elles disposaient déjà.

A.5.3. La Loterie Nationale développe une argumentation similaire à celle du Conseil des ministres.

A.5.4. Dans le cadre de son argumentation selon laquelle le premier moyen repose sur une lecture erronée des dispositions attaquées, l'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir qu'il en résulte à tout le moins que le premier moyen n'est pas fondé. En outre, elle souligne que la matière des jeux et paris relève de la compétence de l'autorité fédérale. Elle ajoute qu'il ressort de l'article 6, § 1er, VIII, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'autorité fédérale est compétente pour « l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale », ce qui inclut la police administrative générale et le maintien de l'ordre public sur le territoire communal. Selon elle, les travaux préparatoires de la disposition attaquée confirment que celle-ci s'inscrit dans la compétence communale du maintien de l'ordre public.

A.5.5. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 7277 répondent qu'elles constatent que le Conseil des ministres et la Loterie Nationale reconnaissent que la compétence attribuée aux communes par la disposition attaquée relève de la compétence des régions et non de l'autorité fédérale. Selon elles, le raisonnement selon lequel la clarification d'une compétence existante ne correspondrait pas à l'exercice d'une compétence ne saurait toutefois être admis, dès lors qu'il porterait atteinte au principe de l'exclusivité des compétences. En outre, elles estiment que la disposition attaquée va plus loin que les compétences existantes des communes, dès lors qu'elle permet à celles-ci de définir les contours d'une infraction pénale. Par ailleurs, les parties requérantes dans l'affaire n^o 7277 font valoir que la compétence fédérale reconnue à l'article 6, § 1er, VIII, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être interprétée restrictivement et que les travaux préparatoires de la disposition attaquée ne font référence ni à l'article précité, ni à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. Enfin, elles affirment qu'en égard au principe de légalité en matière pénale, la compétence fédérale précitée ne permet pas d'habiliter les communes à définir les contours d'une infraction pénale et elles renvoient à cet égard au cinquième moyen.

A.5.6. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne reconnaît nullement que la disposition attaquée relèverait de la compétence des régions. Pour le surplus, il réitère son argumentation.

A.5.7. La réplique de la Loterie Nationale rejoint celle du Conseil des ministres.

A.5.8. L'ASBL « UBA-BNGO » réplique qu'il ressort expressément des travaux préparatoires que la disposition attaquée concerne la compétence communale du maintien de l'ordre public. En outre, elle soutient que la disposition transitoire de l'article 35 de la Constitution, l'article 39 de la Constitution et l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 s'opposent à ce que la compétence fédérale reconnue à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, quatrième tiret, de la même loi spéciale soit interprétée restrictivement. De plus, elle fait valoir que les régions ne pourraient pas adopter une disposition identique à la disposition attaquée, dès lors qu'elles porteraient alors atteinte à la compétence fédérale en matière de jeux et paris. Enfin, elle rappelle que le principe de légalité en matière pénale n'est pas une règle répartitrice de compétences et elle renvoie en outre à sa réfutation du cinquième moyen.

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination

A.6.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 2, 3, 2°, et 18 de la loi attaquée.

Dans une première branche, elles font valoir que l'article 3, 2°, de la loi attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les établissements de jeux de hasard de classe IV et les établissements ne disposant pas de licence et exploitant des « appareils 3.3 ». Alors que les établissements de jeux de hasard de classe IV sont autorisés à exploiter des jeux de hasard automatiques moyennant l'octroi préalable d'une licence et le respect de règles fixées par arrêté royal, les établissements sans licence peuvent, eux, exploiter des « appareils 3.3 » sans devoir disposer d'une licence et sans devoir respecter aucune règle de fonctionnement. Elles font valoir que cette différence de traitement ne semble poursuivre aucun objectif légitime et qu'elle est en outre disproportionnée. Selon elles, l'habilitation conférée par la loi attaquée aux communes de soumettre les « appareils 3.3 » à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques ne remet pas en cause ce constat, dès lors qu'il s'agit d'une simple faculté pour les communes. Enfin, elles observent que le non-respect par les exploitants d'établissements de jeux de hasard de classe IV des conditions d'exploitation qui leur sont applicables peut aboutir au retrait de leur licence, alors que cette possibilité n'existe pas à l'égard des exploitants d'établissements sans licence qui exploitent des « appareils 3.3 ».

Dans une seconde branche, elles font valoir que les articles 2 et 18 de la loi attaquée font naître une différence de traitement injustifiée entre les établissements de jeux de hasard de classe III et les établissements sans licence qui exploitent des « appareils 3.3 ». Selon elles, la loi attaquée considère les « appareils 3.3 » comme des jeux de hasard interdits au sein des établissements de jeux de hasard de classe III, mais elle ne les considère en revanche pas comme des jeux de hasard lorsqu'ils sont exploités dans des établissements sans licence. Elles affirment qu'en compensation de l'interdiction faite aux établissements de jeux de hasard de classe III d'exploiter des « appareils 3.3 », la loi attaquée a introduit une nouvelle catégorie de jeux de hasard automatiques autorisés dans ces seuls établissements, à savoir les jeux de hasard automatiques avec mise atténuée. Selon elles, la définition de cette nouvelle catégorie est néanmoins à ce point imprécise qu'elle ne permet pas d'identifier concrètement les jeux concernés. Elles estiment que la différence de traitement critiquée repose donc sur un critère de distinction qui n'est pas objectif, dès lors qu'il est impossible de différencier un « appareil 3.3 » d'un jeu de hasard automatique avec mise atténuée.

A.6.2. Le Conseil des ministres souligne que les « appareils 3.3 » ne relevaient pas de la définition des jeux de hasard en vertu de l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999 mais que, dans les établissements de jeux de hasard de classe III, ils étaient *de facto* devenus des appareils de jeux de hasard et étaient exploités au côté des jeux de hasard autorisés dans ces établissements. Il explique que, conformément à l'objectif de canalisation, l'article 39 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié l'article 18 de la loi attaquée, prévoit désormais que les établissements de jeux de hasard de classe III peuvent exploiter au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée. Il souligne que les « appareils 3.3 » qui sont exploités dans d'autres établissements sont désormais encadrés par l'article 3, alinéas 2 à 4, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 3, 2°, de la loi attaquée. Selon lui, il existe une différence essentielle entre, d'une part, l'exploitation des appareils qui sont visés à l'article 39 de la loi du 7 mai 1999 et qui sont exploités dans les établissements de jeux de hasard de classe III et, d'autre part, les jeux de cartes ou de société automatiques visés à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, de sorte qu'il ne saurait y avoir de discrimination. À titre subsidiaire, à supposer qu'une telle discrimination existe, le Conseil des ministres fait valoir qu'il y aurait alors lieu d'annuler uniquement les mots « pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III » à l'article 3,

alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, de sorte que tous les jeux de cartes ou de société qui utilisent un appareil seraient en principe considérés comme des jeux de hasard.

A.6.3. La Loterie Nationale développe une argumentation similaire à celle qui est développée à titre principal par le Conseil des ministres.

A.6.4. En ce qui concerne la première branche du quatrième moyen, l'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir qu'il résulte à tout le moins de son argumentation selon laquelle cette branche repose sur une lecture erronée des dispositions attaquées que cette branche n'est pas fondée.

En ce qui concerne la seconde branche du quatrième moyen, l'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir que cette branche est irrecevable en ce qu'elle critique l'imprécision de la notion de « jeux de hasard automatiques avec mise atténuée », dès lors que cette critique est étrangère au principe d'égalité et de non-discrimination. En outre, selon elle, si la branche en question doit être lue comme critiquant l'impossibilité de différencier un « appareil 3.3 » d'un jeu de hasard automatique avec mise atténuée, cela signifie alors qu'il n'y a pas de différence de traitement entre ces deux notions, de sorte que le principe d'égalité et de non-discrimination ne saurait être violé. Enfin, détaillant les différents éléments de la définition des jeux de hasard automatiques avec mise atténuée, elle fait valoir que cette définition est suffisamment précise.

A.6.5. En ce qui concerne la première branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que les établissements sans licence et les établissements de jeux de hasard de classe IV sont autorisés à exploiter les jeux de cartes ou de société visés par l'article 3, 2°, de la loi attaquée. Elles soulignent que ni le Conseil des ministres, ni les parties intervenantes ne justifient la différence de traitement critiquée, à savoir que ces deux catégories d'établissements peuvent exploiter ces jeux de cartes ou de société mais que seuls les établissements de jeux de hasard de classe IV doivent obtenir préalablement une licence et peuvent faire l'objet d'un retrait de licence en cas de non-respect des conditions d'exploitation.

En ce qui concerne la seconde branche, elles répondent que la question de savoir si une différence de traitement repose sur un critère objectif présente un lien évident avec le principe d'égalité et de non-discrimination. En outre, elles observent qu'à suivre la position de l'ASBL « UBA-BNGO » selon laquelle les jeux de hasard automatiques avec mise atténuée et les jeux de cartes ou de sociétés visés à l'article 3, 2°, de la loi attaquée ont des définitions identiques, il en résulte que la différence de traitement critiquée ne repose sur aucun critère et est donc discriminatoire. Ensuite, elles soutiennent que la définition des jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ne permet pas de les distinguer des jeux de cartes ou de sociétés visés à l'article 3, 2°, de la loi attaquée. Enfin, elles font valoir que la position du Conseil des ministres selon laquelle le critère objectif résiderait dans les conditions d'exploitation des jeux en question ne peut pas être suivie.

A.6.6. Le Conseil des ministres et la Loterie Nationale répliquent qu'il résulte des articles 6 et 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 que les établissements de jeux de hasard de classe IV ne peuvent pas exploiter les jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, en ce compris les « appareils 3.3 ».

En ce qui concerne la différence de traitement qui est alléguée entre les établissements de jeux de hasard de classe III et les autres établissements, le Conseil des ministres affirme que l'article 3, alinéas 2 à 4, de la loi du 7 mai 1999 s'applique à la fois aux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée et aux « appareils 3.3 », de sorte que la différence de traitement est à cet égard inexistante. En outre, il souligne que les établissements de jeux de hasard de classe III sont des cafés où les gens se réunissent pour se détendre et où des mineurs peuvent être présents, ce qui justifie d'y limiter à deux le nombre maximum de jeux de hasard automatiques avec mise atténuée.

A.6.7. En ce qui concerne la seconde branche du quatrième moyen, l'ASBL « UBA-BNGO » réplique tout d'abord que le moyen n'est pas fondé en cette branche en ce qu'elle critique l'imprécision de la définition de la notion de « jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ». Elle précise que les jeux de hasard automatiques avec mise atténuée se distinguent des autres jeux de hasard uniquement par le mode d'exercice (emploi d'un appareil) et par la limitation de la mise. Selon elle, les jeux de hasard automatiques avec mise atténuée peuvent correspondre à tous les jeux de hasard possibles, en ce compris, mais sans y être limités, les jeux de cartes ou de société. Elle souligne que les jeux de cartes ou de société qui sont joués sur un appareil, qui réunissent les éléments

de mise, de gain ou de perte, et de hasard, et pour lesquels la mise ne dépasse pas la limite fixée à l'article 2, alinéa 1er, 11°, de la loi du 7 mai 1999 sont des jeux de hasard automatiques avec mise atténuée.

Par ailleurs, l'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir que le mémoire en réponse des parties requérantes critique désormais la loi attaquée en ce qu'elle permet aux établissements sans licence d'exploiter des « appareils 3.3 » sans être soumis aux conditions et aux limitations qui sont applicables aux établissements de jeux de hasard de classe III lorsqu'ils exploitent de tels appareils. Selon elle, cette critique est fondée. Elle précise d'ailleurs que le premier moyen qu'elle invoque dans l'affaire n° 7298 critique le caractère discriminatoire des articles 2 et 3 de la loi attaquée et elle reproduit ce moyen dans son mémoire en réplique. Elle observe néanmoins que la différence de traitement critiquée ne résulte pas des articles 2, 3, 2°, et 18 de la loi attaquée, mais de l'article 3, 1°, de celle-ci. Enfin, l'ASBL « UBA-BNGO » approuve la suggestion d'annulation partielle qui est formulée à titre subsidiaire par le Conseil des ministres.

En ce qui concerne le principe de légalité en matière pénale

A.7.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un cinquième moyen de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution par l'article 3, 2°, de la loi attaquée. Elles estiment que la disposition attaquée délègue à la Commission des jeux de hasard et aux communes la compétence de déterminer les éléments essentiels d'une infraction, dès lors qu'elles peuvent fixer les conditions auxquelles les « appareils 3.3 » peuvent être exploités sans être considérés comme des jeux de hasard. Selon elles, à défaut de respecter ces conditions, les « appareils 3.3 » sont considérés comme des jeux de hasard interdits exploités sans licence, de sorte que leur exploitant peut être sanctionné pénalement en vertu de l'article 63 de la loi du 7 mai 1999.

A.7.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la loi du 7 mai 1999 définit très clairement les jeux de hasard et que les exceptions prévues à l'article 3 de la même loi doivent être interprétées restrictivement. Selon lui, pour s'assurer qu'un jeu relève de ces exceptions, il faut consulter les directives de la Commission des jeux de hasard et de la commune compétente et, si le jeu ne rentre pas dans les limites fixées conformément à l'article 3, alinéas 2 à 4, de la loi du 7 mai 1999, il s'agit d'un jeu de hasard au sens de l'article 2, 1°, de la même loi. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il y aurait lieu d'annuler uniquement les mots « pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III » à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999.

A.7.3. La Loterie Nationale développe une argumentation similaire à celle qui est développée à titre principal par le Conseil des ministres.

A.7.4. L'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir qu'il résulte à tout le moins de son argumentation selon laquelle le cinquième moyen repose sur une lecture erronée des dispositions attaquées que ce moyen n'est pas fondé. Ensuite, en ce qui concerne la compétence confiée à la Commission des jeux de hasard d'autoriser les appareils sur lesquels peuvent être joués les jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, elle fait valoir que cette compétence est encadrée par cet article et par les arrêtés royaux adoptés en vertu de l'article 3, alinéa 4, de la loi du 7 mai 1999. En outre, elle souligne que, lors de l'interprétation de cette compétence, il convient de tenir compte des éléments suivants : (1) les travaux préparatoires, les circulaires et les commentaires relatifs aux versions antérieures de la loi du 7 mai 1999, (2) les objectifs de la loi du 7 mai 1999, dans les limites desquelles la Commission des jeux de hasard est tenue d'agir lorsqu'elle exerce la compétence en question, (3) les tâches de la Commission des jeux de hasard, qui est notamment déjà chargée par l'article 52 de la loi du 7 mai 1999 de l'agrément de tout modèle de matériel ou d'appareil qui est importé ou fabriqué et (4) le caractère de généralité des lois, la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et l'évolution des comportements qu'elles répriment. Par ailleurs, en ce qui concerne la compétence confiée aux communes de soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999 à une autorisation préalable ou à des conditions d'exploitation non techniques, l'ASBL « UBA-BNGO » fait également valoir que cette compétence est encadrée par cet article et par des arrêtés royaux. En outre, elle estime que la notion d'autorisation préalable doit être comprise selon sa signification habituelle et qu'il ressort des travaux préparatoires que les conditions d'exploitation non techniques sont celles qui concernent l'exploitation, l'emplacement, l'offre et les heures de disponibilité des « appareils 3.3 ». Enfin, elle estime que la compétence communale en question est limitée, dès

lors qu'il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les mesures adoptées et des besoins concrets et démontrés en matière de maintien de l'ordre public.

A.7.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent qu'aucune partie ne conteste le fait que la disposition attaquée habilite la Commission des jeux de hasard et les communes à définir les contours du comportement qui est interdit par l'article 4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 et qui est érigé en infraction par l'article 63 de la même loi. Elles soulignent que leur grief, qui ne concerne pas la légalité au sens matériel mais la légalité au sens formel, est articulé autour de trois motifs : (1) le législateur peut déléguer la compétence de fixer les éléments non essentiels d'une infraction au pouvoir exécutif mais non aux communes ou à une autorité administrative indépendante, (2) la compétence confiée aux communes n'est pas définie de manière suffisamment précise et (3) les communes sont habilitées à fixer les éléments essentiels de l'infraction.

A.7.6. Le Conseil des ministres réplique que la loi attaquée ne confie aucune compétence nouvelle à la Commission des jeux de hasard ou aux communes et ne leur confie, *a fortiori*, aucune compétence pour définir les contours d'une infraction. D'une part, il se réfère à la compétence d'agrément qui est déjà reconnue à la Commission des jeux de hasard par l'article 52 de la loi du 7 mai 1999. D'autre part, il estime que la disposition attaquée ne fait que confirmer la compétence préexistante des communes en matière de maintien de l'ordre public.

A.7.7. La réplique de la Loterie Nationale est similaire à celle du Conseil des ministres. À titre subsidiaire, la Loterie Nationale estime également qu'il y aurait lieu d'annuler uniquement les mots « pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III » à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999.

A.7.8. L'ASBL « UBA-BNGO » réplique que les griefs des parties requérantes faisant valoir que seul le Roi peut être habilité à préciser le contenu d'une infraction et que l'habilitation confiée aux communes est imprécise et porte sur les éléments essentiels de l'infraction, ont été formulés pour la première fois dans le mémoire en réponse et sont donc irrecevables du fait de leur caractère tardif. L'ASBL « UBA-BNGO » se rallie également à l'argumentation développée dans les mémoires du Conseil des ministres et de la Loterie Nationale. En outre, elle souligne que l'interdiction de principe prévue par l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux jeux qui sont exclus du champ d'application de cette loi. Selon elle, dès lors que seuls de tels jeux peuvent être soumis par la commune à une autorisation préalable ou à des conditions d'exploitation non techniques, le non-respect des règles qui sont adoptées en la matière par la commune n'est pas punissable sur la base des articles 4 et 63 de la loi du 7 mai 1999.

En ce qui concerne le maintien des effets

A.8. À titre subsidiaire et afin d'éviter les effets disproportionnés de l'annulation non modulée des articles 2, 3, 2° et 3°, et 18 de la loi attaquée (d'une part, atteinte à l'objectif de protection des joueurs et, d'autre part, atteinte aux investissements qui ont été effectués par les titulaires de licences C et E pour se conformer à la loi attaquée, atteinte à la sécurité juridique et atteinte à la rentabilité des établissements de jeux de hasard de classe III), l'ASBL « UBA-BNGO » sollicite que les effets de ces dispositions soient maintenus le temps nécessaire pour permettre au législateur de légiférer à nouveau.

Quant aux paris hippiques (deuxième, septième et huitième moyens dans l'affaire n° 7277; premier moyen et second moyen, deuxième branche, dans les affaires n°s 7289 et 7291)

En ce qui concerne la répartition des compétences

A.9.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 21, 4°, de la loi attaquée, des articles 39 et 127 de la Constitution et des articles 4, 9°, et 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon elles, il ressort des travaux préparatoires que la disposition attaquée a pour seul objectif d'assurer le financement de la filière hippique en imposant aux organisateurs de paris hippiques de conclure une convention avec les associations de courses hippiques, qui fixe notamment la compensation que les premiers doivent payer aux secondes pour pouvoir organiser tous types de paris hippiques (paris mutuels et paris

à cote, en Belgique et à l'étranger). Selon elles, le financement de la filière hippique ne relève pas de la compétence fédérale en matière de jeux et paris mais relève soit de la compétence communautaire en matière de sport, soit de la compétence régionale en matière de politique agricole ou d'économie. Elles se réfèrent à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 114/2005 du 30 juin 2005.

A.9.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée concerne l'autorisation des paris hippiques, et non l'autorisation des courses hippiques elles-mêmes. Il déduit de l'arrêt de la Cour n° 114/2005 qu'une telle mesure ne relève pas de la compétence communautaire en matière de sport mais de la compétence fédérale en matière de jeux et paris. Selon lui, s'il n'est pas contesté que la disposition attaquée porte notamment sur le financement du secteur hippique, elle s'inscrit uniquement dans le cadre de la protection des consommateurs et de la lutte contre la dépendance au jeu. Selon lui, l'objectif est de préserver la qualité des paris hippiques et d'éviter les risques de fraude, ce qui nécessite d'assurer la qualité des courses hippiques en garantissant un financement sain du secteur. Il souligne que la loi attaquée s'inscrit dans la continuité de la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard » (ci-après : la loi du 10 janvier 2010), qui avait déjà veillé à l'équilibre financier du secteur hippique par un soutien conventionnel dans le cadre des paris mutuels sur les courses hippiques organisées à l'étranger. Le Conseil des ministres se réfère également aux arrêts de la Cour n°s 100/2001 du 13 juillet 2001 et 96/2010 du 29 juillet 2010. Enfin, il fait valoir que la disposition attaquée respecte les articles 6, point e), et 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE) et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

A.9.3. L'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » développent une argumentation similaire à celle du Conseil des ministres.

A.9.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que les autres parties ne contestent pas que l'objectif exclusif de la disposition attaquée est de financer la filière hippique. Selon les parties requérantes, pour que l'autorité fédérale puisse financer la filière hippique sur la base de sa compétence en matière de jeux et de paris, deux conditions doivent être remplies : (1) la matière en question doit être liée de façon suffisamment étroite aux paris hippiques et (2) les travaux préparatoires doivent démontrer l'existence de ce lien et l'adéquation des mesures prises. Selon elles, les travaux préparatoires de la disposition attaquée se limitent à faire état du lien général entre la qualité des paris et le financement de la filière hippique, mais sans apporter de précisions. En outre, elles estiment que le mode de financement prévu par la disposition attaquée n'a pas été évalué et est aléatoire et que les associations de courses ne sont pas tenues d'affecter les sommes reçues à l'amélioration de la qualité des paris. Enfin, elles soulignent que les références que les autres parties font au droit européen sont sans pertinence en ce qui concerne la répartition des compétences.

A.9.5. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne reconnaît nullement que le financement du secteur hippique serait l'objectif exclusif de la disposition attaquée. Il souligne qu'il ressort expressément des travaux préparatoires que la disposition attaquée concerne indirectement le financement du secteur hippique dans le but de protéger les consommateurs et de lutter contre la dépendance au jeu. Enfin, il observe que les parties requérantes n'identifient aucun fondement légal justifiant les deux conditions qu'elles mettent en évidence dans leur mémoire en réponse.

A.9.6. La réplique de l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et de la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » est similaire à celle du Conseil des ministres.

En ce qui concerne la liberté d'établissement et la libre prestation des services

A.10.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un huitième moyen, première branche, de la violation, par les articles 21, 3° et 4°, et 22 de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec les articles 49, 52, 54, 56, 57 et 62 du TFUE. Elles soulignent que les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services ne sont permises qu'à la triple condition d'être indistinctement applicables aux nationaux et aux ressortissants des autres États membres, de poursuivre un objectif admissible et d'être adéquates, nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Premièrement, elles font valoir que l'article 21, 3° et 4°, de la loi attaquée restreint la liberté d'établissement et la libre prestation des services, en ce qu'il soumet l'organisation de paris hippiques à l'autorisation des associations de courses, qui exigeront une contrepartie financière. Elles estiment que les libertés en question sont d'autant plus restreintes en ce qui concerne les paris relatifs à des courses hippiques se déroulant dans d'autres États membres, dès lors que les organisateurs de paris hippiques doivent verser une compensation aux associations de courses belges sans que celles-ci ne fournissent aucune prestation.

Deuxièmement, elles observent que les dispositions attaquées sont indistinctement applicables aux nationaux et aux ressortissants des autres États membres.

Troisièmement, elles font valoir qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services peuvent être justifiées par les motifs énumérés à l'article 52, paragraphe 1, du TFUE ou par des raisons impérieuses d'intérêt général mais qu'elles ne peuvent pas en revanche être justifiées par des objectifs économiques. Selon elles, il ressort des travaux préparatoires que l'unique objectif des dispositions attaquées est de soutenir financièrement le secteur hippique, ce qui constitue un objectif économique. En outre, elles soulignent que, par son arrêt n° 96/2010, la Cour a jugé sérieux un moyen qui était dirigé contre la loi du 10 janvier 2010, qui conférait déjà un monopole aux associations de courses belges pour autoriser les prises de paris sur les courses qu'elles organisent. Elles en concluent que les dispositions attaquées entraînent une restriction injustifiée de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services.

A.10.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 prennent un second moyen, deuxième branche, de la violation, par l'article 21, 3° et 4°, de la loi attaquée, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles font valoir que l'obligation pour les organisateurs de paris hippiques de conclure une convention avec l'association de courses concernée et de lui verser une compensation constitue une entrave aux libertés fondamentales garanties par les articles 49 et 56 du TFUE. Ensuite, elles soulignent que cette entrave ne saurait être justifiée par l'objectif de soutenir la filière hippique, dès lors qu'il s'agit d'un objectif purement économique. Enfin, elles soulignent que la Cour de justice juge que le principe de proportionnalité exige que le pouvoir d'autorisation reconnu à une autorité nationale soit strictement encadré afin d'éviter les décisions arbitraires et que cette exigence s'applique *a fortiori* à l'égard d'un pouvoir d'autorisation reconnu à des entités privées. Selon elles, les dispositions attaquées ne respectent pas cette exigence de proportionnalité, dès lors que les associations de courses sont habilitées à autoriser ou non les organisateurs de paris hippiques à exercer leurs activités, à leur imposer les modalités de la convention et à fixer le montant qu'ils doivent verser, sans que ces pouvoirs soient limités par des dispositions légales ou réglementaires.

A.10.3. Le Conseil des ministres développe une argumentation unique en ce qui concerne le septième moyen et la première branche du huitième moyen dans l'affaire n° 7277 et la deuxième branche du second moyen dans les affaires n°s 7289 et 7291. En ce qui concerne le grief relatif à la violation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que la rente initialement envisagée n'a pas été incluse dans la loi attaquée. Ensuite, il souligne que les courses hippiques et les paris hippiques ont toujours été intrinsèquement liés, que les revenus issus des paris hippiques permettent de soutenir l'activité de l'élevage des chevaux et que la viabilité du secteur hippique est directement liée à la protection des joueurs. Selon lui, les dispositions attaquées visent à garantir des courses hippiques fiables, honnêtes et de qualité, afin de protéger les joueurs et de lutter contre la fraude et la criminalité. Selon lui, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que la réglementation en matière de jeux de hasard peut poursuivre à titre subsidiaire des objectifs financiers et que les États membres sont libres de fixer leurs objectifs politiques en la matière et de déterminer le niveau souhaité de protection des joueurs. Le Conseil des ministres estime qu'en égard au manque de financement actuel du sport équestre, les dispositions attaquées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Il souligne en outre que les dispositions attaquées permettent aux organisateurs de paris hippiques de négocier eux-mêmes la contribution qu'ils doivent payer aux associations de courses. Par ailleurs, il fait valoir que les courses hippiques se déroulant à l'étranger ne peuvent pas être exclues du mécanisme de compensation au profit du secteur hippique belge car, d'une part, des chevaux belges participent à des courses étrangères et, d'autre part, la prise en

considération du lieu de la course, à la place du lieu de l'offre de paris, créerait une faille permettant d'offrir des paris sur des courses étrangères sans payer la compensation financière nécessaire.

A.10.4. L'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » développent une argumentation similaire à celle du Conseil des ministres. Elles ajoutent qu'un troisième motif justifie que les courses étrangères ne soient pas exclues du mécanisme de compensation au profit du secteur hippique belge, à savoir le fait que des dispositions similaires peuvent exister à l'étranger, par lesquelles des opérateurs prenant à l'étranger des paris sur des courses belges assurent une contribution financière au secteur hippique étranger.

A.10.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que les courses hippiques ne sont pas organisées pour permettre la prise de paris mais constituent une activité économique en soi, qui, à l'instar de tout autre sport, consiste à organiser entre les participants une compétition qui est couronnée d'un prix et qui forme un spectacle payant pour le public. Elles estiment que l'objectif principal des dispositions attaquées est de subsidier les associations de courses. Selon elles, il n'existe aucune garantie que les sommes reçues bénéficient aux éleveurs de chevaux (ce qui constituerait en toute hypothèse un objectif économique) ou qu'elles soient affectées à la lutte contre la fraude. En outre, elles font valoir que la mesure est disproportionnée, dès lors que les associations de courses bénéficient d'une discrétion totale pour fixer le montant de la contribution. Selon elles, cette disproportion est accentuée en ce qui concerne les courses hippiques étrangères. Enfin, elles soulignent que, s'il est vrai que d'autres États membres ont estimé que le secteur hippique méritait un soutien public, un tel soutien doit s'inscrire dans le cadre du droit des aides d'État. Selon elles, cela implique que l'autorité publique fixe elle-même le montant de l'aide et qu'elle notifie au préalable la mesure à la Commission européenne, qui veillera à l'absence de « compensation excessive ».

A.10.6. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 répondent que l'objectif de soutenir la filière hippique ne pourrait pas justifier d'apporter une restriction aux articles 49 et 56 du TFUE, même si cet objectif permettait de protéger les consommateurs et de lutter contre la fraude et la criminalité. De plus, elles affirment que le Conseil des ministres ne démontre pas concrètement que les dispositions attaquées poursuivent l'objectif de protéger les consommateurs. Ensuite, elles font valoir que les restrictions critiquées sont en toute hypothèse disproportionnées, dès lors que l'organisation de paris sur des courses hippiques se déroulant en Belgique nécessite l'autorisation préalable des associations de courses et que le pouvoir unilatéral reconnu à ces dernières n'est encadré par aucune disposition légale ou réglementaire.

A.10.7. Le Conseil des ministres développe une réplique unique en ce qui concerne le septième moyen et la première branche du huitième moyen dans l'affaire n° 7277 et la deuxième branche du second moyen dans les affaires n°s 7289 et 7291. En ce qui concerne le grief relatif à la violation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, le Conseil des ministres réplique que, s'il est vrai que les paris sur des courses étrangères peuvent uniquement être organisés par les titulaires de licence F1P organisant des paris sur des courses belges, la rémunération au profit des associations de courses belges est essentiellement liée à l'offre de paris sur les courses belges. Selon lui, le fait que les organisateurs de paris établis en Belgique ne puissent pas uniquement offrir des paris sur les courses étrangères se justifie par la nécessité d'éviter la faille qui consisterait à ce que les opérateurs de paris établis dans un premier État n'offrent des paris que sur les courses organisées dans un second État, et inversement. En outre, le Conseil des ministres observe qu'avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions auxquelles des paris mutuels peuvent être organisés sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger » prévoyait déjà un soutien financier au profit des associations de courses, calculé sur la base de paris mutuels sur des courses étrangères et il estime que la loi attaquée se limite à généraliser ce système. Enfin, le Conseil des ministres se réfère à la Convention du Conseil de l'Europe du 18 septembre 2014 sur la manipulation de compétitions sportives (la Convention de Macolin), dont l'article 8 concerne le soutien aux organisations sportives en vue de lutter contre la fraude sportive.

Par ailleurs, le Conseil des ministres affirme qu'à défaut d'un soutien approprié de la part du secteur des paris, les associations de courses tomberaient toutes en faillite, ce qui ferait augmenter le nombre de courses clandestines et de jeux d'argent illégaux. Il soutient que le fait qu'un État membre de l'Union européenne puisse octroyer une aide d'État aux associations de courses confirme que la loi attaquée n'engendre pas de restriction

disproportionnée. Selon lui, l'État belge aurait pu décider de prélever une taxe sur les paris hippiques et d'accorder une aide d'État aux associations de courses grâce à ces recettes. Selon lui, le résultat net aurait été identique mais la restriction aurait été plus importante par comparaison à la loi attaquée, qui permet aux organisateurs de paris eux-mêmes de s'accorder avec les associations de courses sur le montant à payer pour l'organisation de paris hippiques. Enfin, le Conseil des ministres conteste que les associations de courses puissent imposer unilatéralement le montant de la compensation, puisqu'elles doivent trouver un accord avec les organisateurs de paris. Selon lui, le fonctionnement du marché garantira que ces derniers ne payeront jamais trop cher. En outre, il affirme que les associations de courses sont davantage demandeuses de la conclusion de tels accords, dès lors qu'elles ne peuvent qu'organiser des courses hippiques tandis que les organisateurs de paris, eux, peuvent décider de concentrer leurs activités sur d'autres sports.

A.10.8. La réplique de l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et de la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » est similaire à celle du Conseil des ministres. Elles ajoutent qu'il n'existe nulle part dans le monde de courses hippiques correctes sans une contribution financière provenant des paris. Elles affirment que la disposition attaquée n'est que simple justice car, à défaut, le secteur des courses devrait prendre en charge tous les coûts tandis que le secteur des paris profiterait des données appartenant au secteur des courses sans contribuer aux coûts.

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination

A.11.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un septième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 21, 3° et 4°, et 22 de la loi attaquée.

Dans une première branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre les organisateurs de paris hippiques, qui doivent conclure une convention avec les associations de courses et leur verser une compensation, et les organisateurs de paris dans tous les autres domaines (courses de lévriers, matchs de football, matchs de tennis, etc.), qui ne sont soumis à aucune contrainte financière. Elles font valoir que les dispositions attaquées sont discriminatoires tant en ce qui concerne les courses hippiques organisées en Belgique qu'en ce qui concerne celles qui sont organisées à l'étranger. Selon elles, dans ce dernier cas, les associations de courses belges se voient octroyer un financement pour un service qu'elles ne fournissent pas.

Dans une seconde branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les organisateurs de paris hippiques disposant d'une licence F1P et les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui engagent les paris de ces organisateurs et, d'autre part, les librairies, la Loterie Nationale et les organisateurs qui engagent des paris dans les hippodromes. Selon elles, alors que les deux catégories comparées peuvent organiser ou engager des paris hippiques, seule la première doit pour ce faire conclure une convention avec les associations de courses et leur verser une compensation. Elle estime qu'il n'est pas adéquat d'appliquer des règles distinctes à ces deux catégories alors que les paris en cause sont similaires.

A.11.2. Le Conseil des ministres développe une argumentation unique en ce qui concerne le septième moyen et la première branche du huitième moyen dans l'affaire n° 7277 et la deuxième branche du second moyen dans les affaires n°s 7289 et 7291.

En ce qui concerne la première branche du septième moyen, il estime que les deux catégories ne sont pas comparables, eu égard à la différence (historique) entre les courses hippiques et les autres sports et, notamment, au fait que les courses hippiques sont organisées dans le but de parier sur elles et que le financement provenant des paris est nécessaire à l'organisation de courses fiables et honnêtes. Selon lui, il existe à tout le moins une raison pertinente d'établir une distinction entre les courses hippiques et les autres sports et la mesure est appropriée et proportionnée au regard des objectifs poursuivis.

En ce qui concerne la seconde branche du septième moyen, le Conseil des ministres estime que l'argumentation des parties requérantes repose sur une lecture erronée des dispositions attaquées. Il souligne que tout organisateur de paris hippiques doit disposer d'une licence F1P.

A.11.3. L'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » développent une argumentation similaire à celle du Conseil des ministres. En ce qui concerne la seconde branche du septième moyen, elles précisent que les organisateurs de paris hippiques, titulaires d'une licence F1P, et les preneurs de paris, titulaires d'une licence F2, se trouvent dans des situations complètement différentes et sont soumis à des régimes distincts dans la loi du 7 mai 1999.

A.11.4. En ce qui concerne la première branche du septième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent qu'il est en toute hypothèse disproportionné d'accorder aux associations de courses le privilège exorbitant de fixer arbitrairement le montant qui doit leur être versé.

En ce qui concerne la seconde branche du septième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que les catégories comparées sont comparables, notamment car les titulaires de licences F1, F2 et F1P font partie de la même classe, à savoir la classe IV, et car certains organisateurs de paris disposent à la fois d'une licence F1P et d'une licence F2 et se trouvent dès lors dans la même situation que les titulaires de licence F2. Elles soulignent que la loi attaquée a retiré l'organisation des paris hippiques aux titulaires de licence F1 pour la confier aux titulaires de licence F1P mais qu'elle n'a pas créé de licence F2P, de sorte que l'engagement de paris hippiques peut être effectué par les titulaires de licence F2. Elles affirment que seuls les titulaires de licence F1P doivent financer la filière hippique, tandis que les titulaires de licence F2, hors établissements de classe IV, en sont dispensés. Enfin, selon elles, le principe d'égalité et la poursuite des objectifs invoqués par le Conseil des ministres imposaient de soumettre tous les acteurs des paris hippiques à l'obligation de financer la filière hippique.

A.11.5. Le Conseil des ministres développe une réplique unique en ce qui concerne le septième moyen et la première branche du huitième moyen dans l'affaire n° 7277 et la deuxième branche du second moyen dans les affaires n°s 7289 et 7291.

En ce qui concerne la première branche du septième moyen, le Conseil des ministres réplique que la position des parties requérantes n'est pas claire, dès lors qu'elles sont elles-mêmes des fournisseurs de services de paris et qu'elles ne sauraient être discriminées par une différence de traitement entre les courses hippiques et d'autres sports. Le Conseil des ministres affirme que si les parties requérantes estiment devoir payer à chaque organisateur d'événement sportif une redevance à convenir entre eux pour pouvoir offrir des paris sur ce sport, il en prend acte. Par ailleurs, il souligne que les courses hippiques ont toujours été soumises à des réglementations différentes de celles des autres sports et il se réfère à cet égard à la directive 90/428/CEE du Conseil du 26 juin 1990 « concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours ».

En ce qui concerne la seconde branche du septième moyen, le Conseil des ministres fait valoir que les titulaires de licence F1 et les titulaires de licence F2 se situent à des échelles différentes dans la chaîne économique, dès lors que les seconds distribuent les produits de paris mis en place par les premiers. Selon lui, les éventuelles intégrations verticales ne remettent pas en cause la différence entre les activités exercées sous la licence F1 et celles exercées sous la licence F2. Par ailleurs, il souligne qu'un titulaire de licence F1P peut conclure un accord commercial avec le titulaire de licence F2 qui est son distributeur, par lequel ce dernier participe à la contribution à payer aux associations de courses. En outre, il estime que les données figurant dans la convention avec les associations de courses sont nécessaires aux titulaires de licence F1P mais pas aux titulaires de licence F2. Enfin, il estime que l'existence de dispositions spécifiques relatives à l'engagement de paris mutuels à l'intérieur d'un hippodrome ne démontre nullement la nécessité d'une licence F2P et il souligne qu'un titulaire de licence F2 souhaitant prendre des paris dans un hippodrome doit de toute façon conclure un accord avec l'association de courses qui gère l'hippodrome.

A.11.6. La réplique de l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et de la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » est similaire à celle du Conseil des ministres. En ce qui concerne la première branche du septième moyen, elles ajoutent que, par comparaison aux autres sports, les courses hippiques se caractérisent par l'absence de droits TV et l'absence de marché de sportifs. De plus, elles soulignent que les courses hippiques constituent une activité de sélection de l'élevage des chevaux.

En ce qui concerne le droit européen de la concurrence

A.12.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un huitième moyen, seconde branche, de la violation, par les articles 21, 3° et 4°, et 22 de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 101, 102 et 106 du TFUE.

En ce qui concerne les courses hippiques belges, elles font valoir que l'article 21 de la loi attaquée amène toutes les associations de courses belges à négocier en commun avec l'organisateur de paris, de sorte que cette disposition organise un cartel de prix et de conditions et supprime toute concurrence qui aurait pu exister entre les associations de courses.

En ce qui concerne les courses hippiques étrangères, elles font valoir que l'article 21 de la loi attaquée confère aux associations de courses belges le monopole de l'autorisation de la prise de paris sur ces courses et qu'il les place donc collectivement en position dominante. Or, elles observent que la Cour de justice considère qu'un État membre viole les articles 102 et 106 du TFUE lorsque l'entreprise à qui il a conféré des droits spéciaux ou exclusifs est amenée, par le simple exercice de ceux-ci, à exploiter sa position dominante abusivement ou lorsque ces droits peuvent créer une situation dans laquelle cette entreprise est conduite à commettre de tels abus, sans qu'il soit nécessaire qu'un abus se produise réellement. Elles soulignent ensuite qu'exiger un prix excessif par rapport à la valeur économique de la prestation fournie constitue un abus de position dominante. Elles en concluent que l'article 21 de la loi attaquée conduit inévitablement à un tel abus, dès lors que les associations de courses belges perçoivent une compensation pour un service qu'elles ne prestat pas.

A.12.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 prennent un premier moyen de la violation, par l'article 21, 3° et 4°, de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 102 et 106 du TFUE. Elles font valoir qu'en confiant aux associations de courses agréées par la fédération compétente le pouvoir d'autoriser l'organisation de paris sur les courses hippiques se déroulant en Belgique ou à l'étranger, les dispositions attaquées confient à ces associations des droits spéciaux qui leur permettent d'évincer leurs concurrents sur le marché des paris hippiques.

Premièrement, elles soulignent que les associations de courses sont des entreprises soumises au droit de la concurrence. Elles observent que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi attaquée, l'article 43/2, § 2, de la loi du 7 mai 1999 octroyait directement aux associations de courses le droit d'organiser des paris mutuels sur les courses hippiques se déroulant en Belgique ou à l'étranger. Elles précisent qu'actuellement, les cinq associations de courses belges disposent toutes d'une licence F2, qui leur permet d'engager des paris hippiques, et qu'elles peuvent solliciter une licence F1P pour organiser des paris hippiques. Elles en concluent que les associations de courses sont des opérateurs de paris hippiques.

Deuxièmement, elles procèdent à la définition des marchés pertinents, tant du point de vue des produits concernés que du point de vue géographique. En ce qui concerne le marché des produits concernés, elles distinguent le marché des courses hippiques, sur lequel les associations de courses détiennent une position dominante, et le marché des paris hippiques, sur lequel des abus de position dominante peuvent être commis. Selon elles, le marché des courses hippiques doit être distingué des autres marchés sportifs et le marché des paris hippiques doit être distingué des autres activités de paris sportifs. En ce qui concerne le marché géographique, elles estiment que celui-ci se limite au niveau national dans les deux cas.

Troisièmement, elles déterminent la position des associations de courses sur les marchés pertinents. Selon elles, sur le marché amont des courses hippiques, les associations de courses sont en position dominante. Toujours selon elles, sur le marché aval des paris hippiques, les associations de courses sont en concurrence avec les opérateurs de paris hippiques. Elles soulignent que cette situation de concurrence a été reconnue par l'arrêt de la Cour n° 96/2010.

Quatrièmement, elles font valoir que les droits spéciaux que les dispositions attaquées attribuent aux associations de courses créent trois risques d'abus de position dominante. En premier lieu, elles estiment que l'exercice de leurs droits spéciaux par les associations de courses peut engendrer un conflit d'intérêts chez ces

dernières. Après avoir constaté que le législateur ne précise pas les conditions de la convention que les organisateurs de paris hippiques doivent conclure avec les associations de courses, elles soulignent que les associations de courses peuvent être amenées à favoriser leurs propres activités si elles sont titulaires d'une licence F1P ou celles du titulaire de licence F1P pour le compte duquel elles engagent des paris hippiques. Se référant à l'arrêt de la Cour de justice du 1er juillet 2008 en cause *Motoe* (grande chambre, C-49/07), elles considèrent qu'un tel conflit d'intérêts permet de conclure à l'existence d'un risque d'abus de position dominante. En deuxième lieu, elles estiment que les associations de courses disposent d'un pouvoir exorbitant à l'égard de leurs concurrents. À cet égard, elles observent que les dispositions attaquées ne prévoient aucun contrôle sur la décision d'une association de courses d'autoriser ou non un concurrent à organiser des paris hippiques. En outre, elles soulignent qu'un organisateur de paris n'aura d'autre choix que de payer la compensation exigée par l'association de courses, sous peine de se voir refuser l'autorisation d'organiser des paris hippiques. Elles en concluent que les dispositions attaquées permettent aux associations de courses de renforcer et d'étendre leur position dominante en évinçant les opérateurs concurrents du marché des paris hippiques. En troisième lieu, elles estiment que l'exercice de leurs droits spéciaux par les associations de courses peut aboutir à un refus opposé aux organisateurs de paris hippiques d'accéder aux courses hippiques. Elles soulignent qu'un refus de fourniture décidé par une entreprise en position dominante sur un marché en amont constitue un abus de position dominante à la double condition que le refus porte sur un produit indispensable pour exercer une concurrence efficace sur un marché en aval et que le refus puisse conduire à l'élimination d'une concurrence effective. Selon elles, ces deux conditions sont remplies en l'espèce. En outre, elles estiment qu'en tout état de cause, les associations de courses ne pourraient pas justifier objectivement leur refus opposé à un organisateur de paris d'accéder aux courses hippiques.

A.12.3. Le Conseil des ministres fait valoir, à titre liminaire, que les parties requérantes font une présentation erronée du marché et de la situation sur le marché. Tout d'abord, il souligne qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que le droit européen de la concurrence ne peut pas être appliqué directement au secteur des jeux de hasard, car cela serait préjudiciable pour les consommateurs. Ensuite, il affirme que la Commission européenne considère que l'organisation des courses hippiques est un service public et il indique l'existence d'un consensus au niveau européen pour qu'une partie des recettes des paris hippiques soit reversée aux associations de courses, afin de couvrir ces coûts de service public. Enfin, le Conseil des ministres estime que le marché concerné ne se limite pas à la Belgique mais inclut des États membres limitrophes.

Ensuite, le Conseil des ministres observe qu'aucune association de courses n'est actuellement titulaire d'une licence F1, F1+ ou F1P, de sorte qu'il n'existe à ce jour aucune relation de concurrence entre elles et les organisateurs de paris hippiques. En outre, il souligne que le fait que les associations de courses détiennent une licence F2 ne signifie pas qu'elles sont actives sur le même marché que les titulaires de licences F1. Enfin, il estime qu'à l'inverse de ce que les parties requérantes argumentent, ce sont en réalité les associations de courses qui sont largement dépendantes des organisateurs de paris et elles n'ont aucune raison de les exclure du marché des paris hippiques.

En outre, le Conseil des ministres fait valoir que l'article 21 de la loi attaquée ne méconnaît pas l'interdiction des ententes prévue par l'article 101, paragraphe 1, du TFUE. Il fait valoir que les organisateurs de paris ne doivent conclure un accord unique avec les cinq associations de courses belges que s'ils souhaitent proposer des paris sur toutes les courses hippiques belges. Par ailleurs, il estime qu'une exemption est en toute hypothèse possible sur la base de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE. À cet égard, il raisonne par analogie avec la décision de la Commission européenne du 23 juillet 2003 qui a admis que l'UEFA vende collectivement les droits médiatiques sur des matchs de football. Il avance ensuite les quatre éléments suivants : (1) le guichet unique permet aux organisateurs de paris d'éviter une multiplication des négociations et assure une plus grande solidarité financière entre les associations de courses, (2) les avantages profiteront également aux spectateurs, (3) une réforme radicale était nécessaire pour éviter la disparition du secteur hippique et (4) la loi attaquée aura pour effet de renforcer la faible concurrence existant entre les associations de courses, en permettant aux plus petites d'entre elles d'offrir des courses plus attrayantes.

Enfin, le Conseil des ministres estime qu'il n'existe aucun risque réel que les droits spéciaux prétendument accordés aux associations de courses conduisent à un abus de position dominante et il observe que l'affaire présentement examinée se distingue de celle qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de justice en cause *Motoe*. Premièrement, il estime qu'il n'existe aucun conflit d'intérêts chez les associations de courses, qu'il est purement

hypothétique qu'une association de courses puisse être titulaire d'une licence F1P et que les associations de courses n'ont jamais refusé de coopérer avec un organisateur de paris. Deuxièmement, il affirme que c'est la Commission de jeux de hasard qui, en délivrant les licences F1P, détermine qui est autorisé à proposer des paris hippiques. Selon lui, la convention entre les associations de courses et les organisateurs de paris hippiques ne concerne pas l'accès au marché des paris hippiques mais définit les modalités pratiques de coopération. Selon lui, la Commission des jeux de hasard pourrait demander des comptes à une association de courses qui refuserait de conclure une convention avec un organisateur de paris. Troisièmement, il estime qu'il est erroné de présenter unilatéralement les courses hippiques comme étant objectivement indispensables aux paris hippiques, alors que les paris hippiques sont au moins aussi indispensables pour les courses hippiques. Quatrièmement, en ce qui concerne la compensation perçue par les associations de courses belges pour les paris relatifs à des courses étrangères, le Conseil des ministres souligne que le montant en question, d'une part, est inférieur aux coûts encourus par les associations de courses pour investir dans des chevaux belges qui participent traditionnellement à des courses étrangères et, d'autre part, est inférieur à la valeur économique que représente l'autorisation d'offrir des paris sur des courses étrangères.

A.12.4. La position de l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et de la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » est similaire à celle du Conseil des ministres.

A.12.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent tout d'abord que la Commission européenne avait contesté le fait que les activités des associations de courses françaises puissent être considérées comme un service d'intérêt économique général.

En ce qui concerne le grief relatif à l'entente prohibée, elles soutiennent qu'il n'était pas nécessaire d'instituer un système de négociation collective, dès lors que chaque association de courses aurait pu accorder les droits sur ses propres courses. En outre, elles estiment que le précédent relatif à l'UEFA n'est pas transposable en l'espèce, dès lors que les clubs de football sont concurrents à la fois sur le plan économique et sur le plan sportif, tandis que la concurrence entre les associations de courses est uniquement économique et non sportive. Enfin, elles soutiennent que les quatre conditions cumulatives pour obtenir une exemption sur la base de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE ne sont pas réunies en l'espèce.

En ce qui concerne le grief relatif à l'abus de position dominante, elles estiment que le marché concerné se limite à la Belgique, puisque les autorisations accordées par les associations de courses ne sont nécessaires qu'en Belgique. Ensuite, en ce qui concerne l'argument selon lequel le prix payé par les organisateurs de paris aux associations de courses serait inférieur aux coûts supportés par ces dernières pour la participation de chevaux belges aux courses étrangères, les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 soutiennent que ce prix est en réalité à la discrétion des associations de courses, que les coûts en question ne sont pas détaillés, que ces coûts sont en réalité supportés par les écuries et que les associations de courses belges ne fournissent aucun service aux organisateurs de paris. Enfin, elles soutiennent que le caractère excessif du prix demandé ne saurait être apprécié au regard du bénéfice généré en aval par les organisateurs de paris hippiques.

A.12.6. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 répondent en premier lieu qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que le droit européen de la concurrence s'applique aux activités de jeux de hasard. En deuxième lieu, elles soutiennent que le marché des courses hippiques est de dimension nationale, dès lors qu'une association de courses doit être agréée par l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » pour pouvoir exercer ses activités en Belgique. En troisième lieu, elles font valoir que les associations de courses sont présentes sur le marché des paris hippiques, dès lors qu'elles peuvent solliciter une licence F1P et qu'elles disposent de licences F2. En quatrième lieu, elles observent que le Conseil des ministres ne démontre nullement son affirmation selon laquelle les associations de courses se trouvent dans une situation de dépendance économique vis-à-vis des organisateurs de paris. En outre, elles soulignent qu'un risque potentiel d'abus de position dominante suffit à conclure à la violation des articles 102 et 106 du TFUE. Par ailleurs, elles précisent que, sans autorisation préalable donnée par l'association de courses, l'organisateur de paris hippiques est dans l'impossibilité d'exercer ses activités. En outre, elles observent qu'aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 ne permet à la Commission des jeux de hasard de demander à une association de courses de justifier son refus de conclure une convention avec un organisateur de paris. Elles font valoir que l'accès aux courses hippiques est indispensable pour permettre l'organisation de paris hippiques et qu'il est sans pertinence que l'inverse puisse également être le cas. Enfin, elles

soulignent qu'elles critiquent non pas le fait de devoir payer une contribution aux associations de courses mais le pouvoir qui est confié aux associations de courses pour décider de l'attribution des autorisations et pour fixer le montant et les modalités de ladite contribution.

A.12.7. Le Conseil des ministres réplique que, s'il est vrai que les jeux de hasard constituent une activité économique soumise au TFUE, une jurisprudence constante reconnaît la nature particulière du secteur des jeux de hasard. Ensuite, il souligne que le marché des courses hippiques est faiblement concurrentiel et est soumis à d'importants coûts d'intérêt commun. De plus, il estime que les exigences réglementaires ne suffisent pas à contredire le fait que le marché géographique des courses hippiques s'étend au-delà de la Belgique et couvre les régions périphériques des pays voisins, ce que confirme la coordination existante pour la fixation du calendrier des courses. En outre, selon lui, les associations de courses ne sont pas actives sur le marché des paris hippiques et elles se trouvent dans une relation de complémentarité, et non de concurrence, avec les organisateurs de paris hippiques.

En ce qui concerne le grief relatif à l'entente prohibée, le Conseil des ministres souligne que la coopération entre les associations de courses n'est pas nouvelle. Il répète qu'en toute hypothèse, l'entente alléguée peut bénéficier d'une exemption sur la base de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE.

En ce qui concerne le grief relatif à l'abus de position dominante, le Conseil des ministres répète qu'il n'existe pas de risque réel d'abus de position dominante. Premièrement, il affirme que les associations de courses n'ont aucun intérêt à ne pas convenir avec les organisateurs de paris de conditions raisonnables qui assureraient la viabilité du secteur hippique. En outre, il souligne que les travaux préparatoires attestent la dépendance économique des associations de courses vis-à-vis des organisateurs de paris. Deuxièmement, il souligne que les associations de courses sont soumises à des contrôles, dès lors qu'un contrôle de la Commission des jeux de hasard n'est pas inconcevable, qu'un contrôle est exercé par l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et qu'un refus de conclure une convention avec un organisateur de paris pourrait être contesté devant toute autorité ou juridiction compétente. Troisièmement, il estime qu'il ne fait aucun doute que la compensation à verser aux associations de courses sera nécessairement équitable. De plus, il affirme que la compensation a effectivement une contrepartie, y compris en ce qui concerne les courses étrangères.

A.12.8. La réplique de l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et de la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » est similaire à celle du Conseil des ministres. Elles ajoutent que les associations de courses ne sont pas en concurrence entre elles, dès lors que le calendrier des courses est fixé de telle sorte que les courses n'aient pas lieu en même temps et que la répartition entre les associations de courses du financement provenant des paris sur des courses étrangères, qui représentent 85 % des paris hippiques en Belgique, est définie par l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » à la suite de règles de répartition imposées après 2010 par la Commission des jeux de hasard. En outre, elles affirment que la situation est loin d'entraîner une « compensation excessive » des coûts des associations de courses.

Quant à l'obligation pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conclure une convention avec la commune et quant aux restrictions de localisation qui leur sont applicables (troisième, neuvième et dixième moyens dans l'affaire n° 7277; premier, deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 7279; second moyen, troisième et quatrième branches, dans l'affaire n° 7289; deuxième moyen dans l'affaire n° 7296)

En ce qui concerne la répartition des compétences

A.13.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un troisième moyen de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi attaquée, de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Elles font valoir que la compétence de fixer les attributions des communes appartient aux régions, de sorte que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour imposer la conclusion d'une convention entre les exploitants des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les communes du lieu d'implantation de ces établissements.

A.13.2. L'argumentation du Conseil des ministres est identique à celle qu'il a développée à propos du premier moyen dans l'affaire n° 7277 (relatif aux « appareils 3.3 »). En substance, il soutient que les dispositions attaquées se limitent à clarifier la compétence dont les communes disposaient déjà sur la base des articles 119 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

A.13.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent qu'elles constatent que le Conseil des ministres admet que la compétence attribuée aux communes par les dispositions attaquées relève de la compétence des régions. Selon elles, le fait que l'autorité fédérale souhaite octroyer une nouvelle compétence aux communes ou qu'elle souhaite mentionner une compétence préalablement existante n'a pas d'incidence sur l'incompétence de l'autorité fédérale. Enfin, elles estiment que le raisonnement selon lequel la clarification d'une compétence existante ne correspondrait pas à l'exercice d'une compétence ne saurait être admis, dès lors qu'il porterait atteinte au principe de l'exclusivité des compétences.

A.13.4. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne reconnaît nullement que la disposition attaquée relèverait de la compétence des régions et il réitère son argumentation.

En ce qui concerne la comparaison entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II et en ce qui concerne le régime transitoire

A.14.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un neuvième moyen, première branche, de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi attaquée, en ce que ceux-ci traitent de manière identique les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II en ce qui concerne l'obligation de conclure une convention avec la commune et l'obligation de respecter une certaine distance à l'égard de plusieurs lieux fréquentés par les jeunes. Selon elles, ces deux catégories d'établissements de jeux de hasard ne se trouvent pas dans une situation identique, eu égard aux différences relatives au nombre d'établissements autorisés, au contrôle, à l'accessibilité, à la perte moyenne horaire autorisée et à la durée de validité de la licence (trois ans pour les établissements de classe IV et neuf ans pour ceux de classe II). Elles se réfèrent également à l'arrêt de la Cour n° 113/2000 du 8 novembre 2000. En outre, elles estiment que les dispositions attaquées ne permettent pas d'atteindre les objectifs poursuivis, dès lors que les joueurs se déplaceront vers d'autres établissements de jeux de hasard ou vers les librairies. Enfin, elles soulignent que la vitesse et la fréquence de jeux ont un effet déterminant sur l'addiction, de sorte que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (agences de paris) ne présentent pas les mêmes risques que ceux de classe II, qui exploitent des machines à sous.

A.14.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 24 et 36, alinéa 2, de la loi attaquée, qui imposent au demandeur d'une licence F2 de veiller à ne pas établir son établissement à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, sauf dérogation motivée par la commune, et qui prévoient que cette exigence entre en vigueur à l'égard des demandes de licence et de renouvellement introduites au plus tôt deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi attaquée.

Dans une première branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre le demandeur d'une licence F2 et le demandeur d'une licence B, dès lors que ce dernier doit veiller, conformément à l'article 36, 4°, de la loi du 7 mai 1999, à ne pas s'établir à proximité non seulement d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, mais aussi de lieux de culte et de prisons. Selon elles, les établissements de jeux de hasard de classe II et ceux de classe IV sont comparables, dès lors qu'ils exploitent des jeux de hasard et se font concurrence. Elles soulignent que la différence de traitement n'est pas justifiée par les travaux préparatoires. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 100/2001, elles font valoir que les deux catégories d'établissements comparées se trouvent dans une situation identique au regard de l'objectif poursuivi par les restrictions géographiques en question.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre le demandeur d'une licence F2 et le demandeur d'une licence B, dès lors que seul le premier peut bénéficier d'une dérogation motivée par la commune. Elles soulignent que les travaux préparatoires ne justifient pas cette différence de traitement.

Dans une troisième branche, elles font valoir que le régime transitoire prévu par l'article 36, alinéa 2, de la loi attaquée perpétue de manière disproportionnée la différence de traitement existante mais injustifiée entre les établissements de jeux de hasard de classe II et ceux de classe IV. Elles soulignent qu'en vertu de cette disposition

transitoire, les nouvelles restrictions géographiques applicables aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV s'appliqueront aux demandes de licences et de renouvellement introduites à partir du 25 mai 2021. Or, elles affirment que la quasi-totalité des licences F2 actuelles viennent à échéance en 2020, de sorte que la différence de traitement critiquée se perpétuera en réalité jusqu'en 2023. Elles estiment que la disposition attaquée n'est pas proportionnée à l'objectif d'assurer la sécurité juridique des titulaires de licences F2.

Dans une quatrième branche, elles font valoir que les discriminations identifiées dans les branches précédentes emportent corrélativement une différence de traitement injustifiée entre les joueurs, lesquels jouissent d'une meilleure protection dans les établissements de jeux de hasard de classe II que dans ceux de classe IV, et une différence de traitement injustifiée entre les voisins des établissements de jeux de hasard, qui en fonction de la classe de ceux-ci sont plus ou moins protégés contre les nuisances qui en émanent.

A.14.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un deuxième moyen de la violation du principe de la sécurité juridique en tant que principe général de droit à valeur constitutionnelle. Elle fait valoir qu'en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, l'article 36 de la loi attaquée prévoit que l'obligation de conclure une convention avec la commune et les restrictions de localisation ne s'appliqueront qu'aux demandes introduites « au plus tôt deux ans à compter de l'entrée en vigueur » de la loi attaquée. Selon elle, le législateur reporte ainsi l'entrée en vigueur des dispositions concernées à une date indéterminée, dont il est seulement certain qu'elle ne tombera pas plus tôt que deux ans après l'entrée en vigueur de la loi attaquée.

A.14.4. Le Conseil des ministres constate tout d'abord que les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 et les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 défendent des positions diamétralement opposées, dès lors que les premières considèrent que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II sont à ce point différents qu'ils ne peuvent pas être traités de manière identique, tandis que les secondes considèrent que ces deux catégories d'établissements devraient être traitées exactement de la même manière. Il souligne qu'avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, il existait une différence d'approche plus marquée entre ces deux catégories d'établissements, ce qui se justifiait par le fait que les jeux de hasard proposés dans les établissements de jeux de hasard de classe II (jeux automatiques) présentent plus de risques que ceux qui étaient initialement proposés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (paris). Il fait valoir que la loi attaquée a réduit cette différence car les jeux de hasard offerts dans la seconde catégorie d'établissements évoluent vers une offre supplémentaire de types de paris plus dangereux (paris virtuels et paris en direct). Selon lui, il subsiste toutefois une différence entre les deux catégories d'établissements qui justifie un traitement différent et qui justifie par ailleurs que la limite d'âge soit fixée à 21 ans pour les jeux de hasard automatiques et à 18 ans pour les paris. En outre, il se réfère à l'arrêt de la Cour n° 113/2004 du 23 juin 2004.

En ce qui concerne le régime transitoire, il estime que le deuxième moyen dans l'affaire n° 7279 repose sur une lecture erronée de l'article 36 de la loi attaquée. Selon lui, il résulte de cette disposition que les nouvelles conditions prévues par les articles 23, alinéa 1er, 1°, et 24 de la loi attaquée s'appliquent à la prochaine demande de licence F1 ou F2 ou à la prochaine demande de renouvellement, si cette demande a lieu après l'expiration d'un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, à savoir après le 25 mai 2021. Par ailleurs, il estime que ce régime transitoire se justifie par la nécessité de respecter le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime.

A.14.5. La Loterie Nationale développe une argumentation similaire à celle du Conseil des ministres en ce qui concerne le neuvième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 7296.

A.14.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que le fait que la Cour a déjà statué sur l'obligation, pour les établissements de jeux de hasard de classe II, de conclure une convention avec la commune n'a pas pour conséquence que cette obligation ne devrait pas être contrôlée par la Cour en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. En outre, elles estiment que la conclusion d'une convention avec la commune n'est pas l'option la moins restrictive pour atteindre le niveau souhaité de protection de l'ordre public, dès lors que l'appréciation du respect de l'ordre public peut être réalisée par la Commission des jeux de hasard sur la base d'un avis des autorités communales, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée.

A.14.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 répondent que le Conseil des ministres ne démontre pas son affirmation selon laquelle les joueurs des établissements de jeux de hasard de classe II seraient plus à

risque que les joueurs de ceux de classe IV. Elles font valoir que les paris en direct ne sont qu'un exemple de paris dangereux et qu'ils représentent en outre la majorité des paris proposés. Elles se réfèrent à l'arrêt du Conseil d'État n° 246.998 du 6 février 2020, qui concernait les jeux et paris en ligne mais dont les enseignements sont transposables aux établissements physiques. Par ailleurs, elles constatent que l'arrêté royal du 4 mai 2018 « relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV » assimile les paris virtuels à des jeux de hasard automatiques. Selon elles, le fait que les jeunes de 18 à 21 ans ont accès aux établissements de jeux de hasard de classe IV, et non à ceux de classe II, justifie d'autant plus de les protéger adéquatement. En outre, elles font valoir que l'arrêt de la Cour n° 113/2004 n'est pas pertinent en l'espèce, dès lors qu'il concernait une différence de traitement entre les établissements de jeux de hasard de classe I et ceux de classe II. Elles soulignent qu'en toute hypothèse, à supposer qu'il existe une différence fondamentale entre les établissements de jeux de hasard de classe II et ceux de classe IV, le Conseil des ministres ne démontre pas en quoi cela justifie concrètement les différences de traitement critiquées. Enfin, elles observent que le Conseil des ministres ne justifie pas la longueur exceptionnelle du régime transitoire.

A.14.8. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 répond que son argumentation ne repose pas sur une lecture erronée de la disposition attaquée. À titre subsidiaire, elle sollicite que le moyen soit rejeté sous réserve d'une interprétation conforme, correspondant à la lecture proposée par le Conseil des ministres.

A.14.9. Le Conseil des ministres réplique que les types de jeux de hasard proposés dans les établissements de jeux de hasard de classe II sont plus dangereux que ceux qui sont proposés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, même si cette différence se réduit dès lors que ces derniers proposent des produits plus dangereux, à savoir les paris en direct et les paris virtuels. Selon lui, l'arrêt du Conseil d'État cité par les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 n'est pas pertinent puisqu'il concernait les jeux de hasard en ligne. Par ailleurs, le Conseil des ministres souligne que l'approche selon laquelle les paris présentent moins de risques que les jeux de hasard automatiques est systématiquement suivie dans le cadre de la politique belge des jeux de hasard. En outre, il fait valoir que la différence entre les établissements de jeux de hasard de classe I et ceux de classe II, que les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 estiment non pertinente, est plus faible en termes de risque de dépendance que la différence entre les établissements de jeux de hasard de classe II et ceux de classe IV. En ce qui concerne le régime transitoire, il réitère sa position selon laquelle la partie requérante dans l'affaire n° 7279 fait une lecture erronée de l'article 36 de la loi attaquée. Enfin, il estime que la période transitoire de deux ans est nécessaire, dès lors que les nouvelles conditions d'établissement s'appliqueront également aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui sont actuellement légalement établis.

A.14.10. La Loterie Nationale développe une réplique similaire à celle du Conseil des ministres en ce qui concerne le neuvième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 7296. Elle ajoute que, d'une part, des études démontrent que les jeux de hasard automatiques présentent une corrélation avec les comportements de jeu potentiellement problématiques qui est bien plus grande que les paris sportifs ordinaires et que, d'autre part, les jeux de hasard automatiques proposés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV doivent être alignés sur le profil de risque de ceux de classe I et II et que les activités de paris répétitives qui présentent un court intervalle entre la mise et le résultat, tels les paris en direct, augmentent également le profil de risque. Selon elle, la loi attaquée forme un cadre adéquat qui s'adapte à cette évolution.

En ce qui concerne la différence de traitement entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les librairies

A.15.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un neuvième moyen, seconde branche, de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi attaquée. Selon elles, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les librairies sont dans une situation comparable, dès lors qu'ils commercialisent les mêmes types de paris et sont titulaires de licences F2. Elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée en ce qu'elles imposent aux seuls établissements de jeux de hasard fixes de classe IV l'obligation de conclure une convention avec la commune et de respecter une certaine distance à l'égard de plusieurs endroits fréquentés par des jeunes. Selon elles, la différence de traitement est d'autant plus injustifiée que les librairies sont davantage fréquentées par les jeunes.

A.15.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi attaquée, notamment, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement injustifiée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les librairies, dès lors que seuls les premiers doivent conclure une convention avec la commune et doivent veiller à ne pas s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, sauf dérogation motivée par la commune.

Premièrement, elle fait valoir que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les librairies sont des catégories comparables au regard de l'objectif essentiel de protéger les joueurs. Elle souligne que les deux catégories comparées sont actives dans l'engagement de paris et qu'elles doivent être titulaires d'une licence F2. Selon elle, la comparabilité n'est remise en cause ni par le fait que les librairies ne peuvent exercer une activité d'engagement de paris qu'« à titre complémentaire », ni par les conditions imposées aux librairies par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV ».

Deuxièmement, elle estime que la différence de traitement critiquée ne poursuit aucun objectif légitime mais qu'elle compromet l'objectif de protection des joueurs.

Troisièmement, elle fait valoir que le critère de distinction n'est pas objectif. Elle souligne que les deux critères que le législateur emploie pour distinguer les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les entreprises visées à l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 sont que ces dernières doivent être des « librairies » dont l'activité d'engagement de paris n'est exercée qu'« à titre complémentaire ». En premier lieu, après avoir constaté que le législateur n'a pas défini le terme « librairie », elle analyse la définition du dictionnaire et estime qu'elle ne permet pas d'atteindre le niveau de précision requis. En outre, elle estime que les termes employés par la loi du 7 mai 1999 en français (« librairie ») et en néerlandais (« dagbladhandelaar ») ne sont pas concordants, dès lors que le terme français « librairie » se traduit en néerlandais par « boekhandel ». En second lieu, elle fait valoir que la condition d'exercice de l'activité d'engagement de paris « à titre complémentaire » n'atteint également pas le niveau de précision requis. En outre, elle estime que la version française (« à titre complémentaire ») et la version néerlandaise (« nevenactiviteit ») ne sont pas concordantes. En troisième lieu, elle constate que le Roi paraît avoir Lui-même précisé la notion d'activité d'engagement de paris exercée « à titre complémentaire » comme visant la situation dans laquelle cette activité ne génère pas plus de 49 % du chiffre d'affaires total (article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2010, précité). Or, selon elle, le législateur ne peut pas déléguer au Roi la compétence de définir le critère de distinction et, en toute hypothèse, une telle délégation n'a pas été confiée au Roi en l'espèce. Enfin, elle souligne qu'en tout état de cause, l'arrêté royal du 22 décembre 2010, précité, ne précise pas si le pourcentage de 49 % doit être calculé par jour, par semaine, par mois ou par année.

Quatrièmement, elle fait valoir que le critère de distinction n'est pas pertinent. Selon elle, la loi attaquée engendrera un déplacement des activités de paris vers les librairies, alors que ces dernières offrent moins de garanties en ce qui concerne la protection des joueurs (absence d'un nombre maximum de librairies, absence d'une distance minimum entre les librairies, possibilité pour les librairies de vendre de l'alcool à ne pas consommer sur place). Selon elle, la loi attaquée porte atteinte à l'objectif de canalisation. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 108/2018 du 19 juillet 2018, elle fait en outre valoir que s'il est problématique qu'un joueur soit confronté à d'autres jeux de hasard que ceux qu'il recherche, il est d'autant plus problématique qu'une personne se rendant dans une librairie pour une autre raison soit confrontée à des paris.

Cinquièmement, en se fondant sur les travaux préparatoires et en mettant en évidence la sévérité des sanctions qu'encourent les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV en cas de non-respect de leurs obligations, elle soutient que la différence de traitement engendre des effets disproportionnés pour ces établissements.

A.15.3. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les librairies ne sont pas des catégories comparables. Il souligne que les premiers sont uniquement destinés à l'engagement de paris, tandis que l'activité de paris n'est qu'une activité accessoire pour les librairies. En outre, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent plus de risques, dès lors qu'ils proposent des types de paris plus dangereux (paris en direct et paris virtuels), que les événements sportifs peuvent

y être retransmis en direct sur des écrans de télévision et que la mise n'y est pas limitée à un maximum de 200 euros. Selon lui, le raisonnement selon lequel la mise maximale de 200 euros applicable aux librairies pourrait être contournée en se rendant dans plusieurs librairies n'est pas pertinent, dès lors que le fait de devoir se rendre dans plusieurs librairies est un frein important aux comportements de jeux potentiellement problématiques.

Ensuite, il affirme que la distinction entre les établissements de jeux de hasard de classe IV et les librairies repose sur un critère objectif. Il souligne qu'en ce qui concerne les librairies, le critère de l'activité de paris exercée « à titre complémentaire » a été introduit par la loi du 10 janvier 2010. Selon lui, ce critère signifie que les paris ne peuvent pas constituer la principale source de revenus des librairies. À son estime, l'arrêté royal du 22 décembre 2010, précité, ne définit pas cette notion mais détermine la mesure de contrôle pour vérifier que les librairies n'exercent pas une activité de paris à titre principal. Le Conseil des ministres se réfère ensuite aux objectifs de protection des joueurs et de maintien de l'ordre public qui sont poursuivis par la réglementation sur les jeux de hasard. Il considère que le critère de distinction est pertinent au regard des objectifs poursuivis, dès lors que l'objectif de canalisation implique de diriger les joueurs vers l'offre de paris la moins nocive, à savoir celle qui est proposée par les librairies. À titre subsidiaire, à supposer que la Cour juge la loi attaquée discriminatoire, le Conseil des ministres fait valoir qu'il y aurait lieu de l'annuler en ce qu'elle n'impose pas aux librairies les obligations en question.

A.15.4. La Loterie Nationale développe une argumentation similaire à celle qui est développée à titre principal par le Conseil des ministres.

A.15.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV proposeraient des paris plus dangereux que les librairies n'apparaît pas dans les travaux préparatoires. Elles soulignent en outre qu'à la différence des librairies, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV disposent d'un personnel formé pour l'encadrement des joueurs. Par ailleurs, elles font valoir que le législateur n'a jamais eu pour objectif de canaliser les joueurs d'une catégorie d'établissements de jeux de hasard vers une autre, mais de l'offre illégale vers l'offre légale. Elles observent que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 décembre 2010, précité, souligne que l'engagement de paris doit se dérouler de préférence dans les établissements de jeux de hasard de classe IV. Enfin, elles estiment qu'il n'est pas justifié de ne pas imposer de contrôle communal aux librairies, alors qu'elles sont plus facilement fréquentées par les jeunes.

A.15.6. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 répond que la position du Conseil des ministres selon laquelle l'activité exercée « à titre complémentaire » est celle qui ne représente pas la principale source de revenus des libraires pré suppose que celles-ci auraient une activité qui constituerait leur principale source de revenus. Or, elle souligne qu'il ressort d'une étude de juillet 2019 commandée par le SPF Économie que les librairies n'ont pas une seule source principale de revenus mais qu'elles ont trois sources importantes de revenus, à savoir les produits de presse, le tabac et les jeux de hasard, et que ce sont les jeux de hasard qui pèsent le plus dans leurs revenus nets. En outre, à supposer que la Cour considère que le législateur a confié au Roi la compétence de préciser la notion d'activité exercée « à titre complémentaire », elle sollicite que la Cour constate que le critère exigeant de ne pas générer plus de 49 % du chiffre d'affaires total, qui a été fixé par le Roi, fait naître une différence de traitement injustifiée. Par ailleurs, elle souligne que le fait de ne pas devoir se rendre dans un établissement spécialisé pour engager un pari diminue le niveau de protection du joueur. En outre, elle estime que l'orientation des parieurs vers les librairies compromet l'objectif de canalisation, dès lors que les librairies ne sont pas soumises à un *numerus clausus* et qu'elles ne doivent pas respecter de distance minimale entre elles. Enfin, en ce qui concerne les paris en direct, elle observe que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui ne souhaitent pas proposer ce type de paris sont tout de même tenus aux obligations imposées par la loi attaquée.

A.15.7. Le Conseil des ministres réplique que, lorsqu'aucune des activités exercées par une librairie ne génère à elle seule plus de la moitié de son chiffre d'affaires total, aucune d'entre elles ne peut être considérée comme une activité principale. En renvoyant aux travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010, il souligne que l'intention du législateur était de déléguer au Roi la fixation des critères permettant de vérifier que l'activité de paris d'une librairie est exercée « à titre complémentaire ». En outre, il souligne que cette notion d'activité

exercée « à titre complémentaire » et cette délégation au Roi ont été introduites par la loi du 10 janvier 2010 et non par la loi attaquée, de sorte que le grief de la partie requérante dans l'affaire n° 7279 est à cet égard tardif et donc irrecevable. De plus, concernant la mise en œuvre de cette délégation par le Roi, le Conseil des ministres fait valoir qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur une différence de traitement résultant d'un arrêté royal. Par ailleurs, le Conseil des ministres estime qu'il est peu probable, et en tout cas non démontré, qu'une personne parie pour la simple raison qu'elle est confrontée à cette offre lorsqu'elle se rend pour un autre motif dans une librairie. En outre, il souligne que la situation problématique est celle des joueurs qui perdent d'importantes sommes d'argent. Selon lui, cette situation se rencontre moins fréquemment dans les librairies, dès lors que la mise maximale y est de 200 euros, que l'absence d'écrans de télévision y rend pratiquement impossibles les paris en direct et que les paris virtuels n'y sont pas autorisés. Enfin, il fait valoir que l'objectif de canalisation n'est nullement compromis par l'absence de *numerus clausus* pour les librairies, dès lors que l'offre sûre doit être plus abondante que l'offre plus dangereuse. Il estime que si un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV ne souhaite pas utiliser les produits et les méthodes de vente qui lui sont propres, il peut devenir une librairie.

A.15.8. La réplique de la Loterie Nationale est similaire à celle du Conseil des ministres. Elle ajoute qu'une offre plus accessible dans les librairies n'entraîne pas un risque accru, dès lors que cette offre est moins risquée. Selon elle, si les règles applicables aux librairies et aux agences de paris étaient identiques, les personnes souhaitant parier se rendraient plus fréquemment dans les agences de paris et y seraient exposées à davantage de risques.

En ce qui concerne la liberté d'établissement, la libre prestation des services et la liberté d'entreprendre

A.16.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un dixième moyen de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE. Selon elles, l'obligation de conclure une convention avec la commune et de s'implanter selon des critères géographiques déterminés porte atteinte au droit au travail, au libre choix d'une activité professionnelle, à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement. Elles affirment ne pas apercevoir en quoi les dispositions attaquées seraient pertinentes ou nécessaires pour préserver l'ordre public. Selon elles, le législateur ne démontre pas que les mesures antérieures à la loi attaquée ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif de lutte contre la ludopathie. De plus, elles estiment que les nouvelles mesures risquent de pousser les joueurs vers les réseaux illégaux de paris. Enfin, elles constatent que la convention avec la commune doit être conclue tous les trois ans, ce qui engendra des négociations constantes et des incertitudes.

A.16.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un troisième moyen de la violation, par la loi attaquée, des articles 49 et 56 du TFUE, de la liberté d'entreprendre consacrée par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et à l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle fait grief à la loi attaquée de n'offrir aucune garantie que la décision d'une commune de conclure ou non une convention avec un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV sera prise sur la base de critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance. Selon elle, la loi attaquée confie aux communes la compétence de décider si, où et comment un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV peut être exploité. Selon elle, la loi attaquée détermine ce qui doit être réglé par la convention mais elle ne fixe pas les critères sur la base desquels la commune peut accepter ou refuser de conclure une convention et elle n'oblige même pas les communes à fixer elles-mêmes de tels critères à l'avance. Enfin, elle fait valoir le même grief à l'égard de la faculté reconnue à la commune d'octroyer une dérogation aux restrictions de localisation, dès lors que le législateur ne précise pas les motifs qui peuvent justifier une telle dérogation.

A.16.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, troisième branche, de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2°, alinéa 2, de la loi attaquée, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle fait valoir que la conclusion d'une convention avec la commune est une condition nécessaire pour obtenir une licence F1 ou F2. Selon elle, la restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services qui en résulte excède très largement ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des joueurs qui est poursuivi. Elle estime que les dispositions attaquées confient aux communes un large pouvoir discrétionnaire portant sur l'autorisation pour un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV d'exercer ses activités et sur les modalités d'exercice de ces activités, alors que l'objectif

poursuivi pourrait être atteint par des mesures moins attentatoires, notamment un contrôle communal dans le respect de limites légales ou réglementaires préalablement établies. Par ailleurs, elle fait valoir que les dispositions attaquées ne permettent pas d'atteindre de manière cohérente et systématique l'objectif poursuivi, dès lors que les librairies, les hippodromes et les établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV sont exemptés de l'obligation de conclure une convention avec la commune.

A.16.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, quatrième branche, de la violation des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par l'article 24, 2°, alinéa 1er, de la loi attaquée, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, 3°, de la même loi. Elle fait valoir que l'obligation de ne pas s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes est une condition nécessaire pour obtenir une licence F1 ou F2. Elle souligne que les dispositions attaquées ne précisent nullement les critères permettant d'apprécier la proximité avec les lieux en question et qu'elles n'encadrent pas la faculté de dérogation qui est reconnue aux communes. Selon elle, le pouvoir discrétionnaire qui en résulte pour les communes est incompatible avec l'exigence de proportionnalité. Par ailleurs, elle fait valoir que les dispositions attaquées ne permettent pas d'atteindre l'objectif de protection des joueurs de manière cohérente et systématique, dès lors qu'elles ne sont pas applicables aux librairies vers lesquelles les joueurs pourront se tourner.

A.16.5. Le Conseil des ministres fait valoir que les mesures en question constituent des restrictions justifiées à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, eu égard au niveau de protection fixé en matière de protection des joueurs et de lutte contre la fraude et la criminalité liée aux jeux de hasard. En ce qui concerne l'obligation de conclure une convention avec la commune, il souligne que cette obligation était déjà applicable aux établissements de jeux de hasard de classe II et que l'arrêt de la Cour n° 100/2001 en a admis la constitutionnalité. Il affirme qu'il ne saurait être présumé que les communes feront une application illégale de la loi. Il souligne que les décisions des communes sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. En outre, il estime qu'une commune ne peut pas décider par principe de ne conclure aucune convention avec des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. En ce qui concerne les restrictions de localisation, le Conseil des ministres estime qu'il s'agit de l'option la moins restrictive, eu égard au niveau de protection souhaité pour les personnes vulnérables que sont les mineurs et les personnes ayant besoin d'une assistance médicale. En outre, il souligne que des restrictions similaires s'appliquent déjà aux établissements de jeux de hasard de classe II. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir qu'il y aurait lieu d'annuler la loi attaquée en ce qu'elle n'impose pas aux librairies les obligations en question.

A.16.6. La Loterie Nationale fait valoir une argumentation similaire à celle qui est développée à titre principal par le Conseil des ministres en ce qui concerne les restrictions de localisation.

A.16.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que les entraves aux libertés de circulation doivent notamment respecter le principe de la sécurité juridique. Selon elles, la loi attaquée ne respecte pas ce principe, dès lors que le pouvoir discrétionnaire sans balises qui est laissé aux communes maintient les opérateurs dans l'incertitude quant aux modalités d'implantation.

A.16.8. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 répond qu'il convient de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice qui est postérieure à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 100/2001. Se référant à l'arrêt de la Cour de justice du 3 juin 2010 en cause *Sporting Exchange Ltd* (C-203/08), elle fait valoir que des garanties intervenant *a posteriori* sont nécessaires mais ne sont pas suffisantes et que le législateur est tenu de fixer des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance ou d'obliger les communes à fixer des tels critères.

A.16.9. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 répond que, dès lors que certains produits de paris vendus dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et dans les librairies sont identiques, les dispositions attaquées engendreront un glissement de la demande au profit des librairies, de sorte qu'elles ne permettent pas de protéger les consommateurs de manière cohérente et systématique. De plus, les dispositions attaquées s'appliquent également aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui proposent uniquement les paris considérés comme les moins nocifs, de sorte qu'elles ne sauraient être justifiées par l'objectif de canalisation. Par ailleurs, elle estime que l'arrêt de la Cour n° 129/2017 du 9 novembre 2017 n'est pas transposable en l'espèce. De plus, selon elle, il convient d'examiner si les obligations imposées par les dispositions attaquées sont proportionnées ou non en ce qu'elles s'appliquent aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, de sorte qu'il est sans

pertinence de savoir si le fait d'imposer ces obligations aux librairies pourrait être disproportionné. Enfin, elle estime que, dès lors que les dispositions attaquées n'assortissent le pouvoir d'appréciation confié aux communes d'aucune modalité ou limite, elles méconnaissent l'exigence de proportionnalité telle qu'elle est interprétée par la Cour de justice. Selon elle, l'arrêt de la Cour n° 100/2001 ne permet pas d'aboutir à une conclusion contraire.

A.16.10. Le Conseil des ministres réplique que l'arrêt de la Cour de justice en cause *Sporting Exchange Ltd* concernait une licence exclusive et que des critères transparents doivent en effet être appliqués lorsque la licence est octroyée à un candidat et refusée à un autre. Il souligne que la situation est différente en l'espèce, dès lors que l'octroi d'une licence à une personne n'implique pas qu'une autre personne ne pourrait pas obtenir de licence. En outre, il souligne que les véritables conditions d'octroi d'une licence sont fixées par les articles 43/5 et suivants de la loi du 7 mai 1999 et par ses arrêtés d'exécution et qu'elles sont donc connues à l'avance, tandis que la convention avec la commune porte, quant à elle, sur le lieu de l'établissement, sur les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture et sur la personne exerçant le contrôle de la commune. En ce qui concerne l'obligation de ne pas s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, il fait valoir que la notion de proximité doit s'apprécier en fonction des circonstances concrètes. Il affirme que les dispositions de la convention à conclure avec la commune doivent être en lien avec les compétences de la commune (comme le maintien de l'ordre public) ou avec la loi du 7 mai 1999 (comme les restrictions de localisation).

A.16.11. La réplique de la Loterie Nationale est similaire à celle du Conseil des ministres.

Quant à l'obligation d'enregistrement applicable dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (onzième et douzième moyens dans l'affaire n° 7277; premier moyen dans l'affaire n° 7279; second moyen dans l'affaire n° 7280; second moyen, cinquième branche, dans l'affaire n° 7289)

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination et en ce qui concerne la liberté d'établissement et la libre prestation des services

A.17.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un onzième moyen de la violation, par l'article 31 de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie consacré par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et avec le droit au libre choix d'une activité professionnelle consacré par l'article 23 de la Constitution. Elles observent qu'en insérant les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV dans le champ d'application de l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, la disposition attaquée a pour effet que ceux-ci doivent désormais, à l'instar de ce qui était déjà le cas des établissements de jeux de hasard de classes I et II, solliciter un document d'identité du joueur et inscrire sur un registre son nom, ses prénoms, sa date de naissance, son lieu de naissance, sa profession et son adresse, que le joueur doit signer ce registre et qu'une copie de sa carte d'identité doit être conservée pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu (« contrôle EPIS »). Elles soulignent que l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 doit se lire en combinaison avec l'article 54 de la même loi, qui concerne les interdictions d'accès applicables à certaines catégories de personnes.

Dans une première branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une identité de traitement injustifiée, en ce que les établissements de jeux de hasard de classes I, II et IV sont tous soumis au « contrôle EPIS », alors que les joueurs risquent davantage de développer une addiction dans les établissements de jeux de hasard de classes I ou II que dans ceux de classe IV. Elles observent notamment que les établissements de jeux de hasard de classe I (casinos) peuvent vendre de l'alcool et qu'ils peuvent rester ouverts 24 heures sur 24. En outre, elles soulignent que les établissements de jeux de hasard de classes I ou II permettent de rejouer très rapidement et à une très grande fréquence, tandis que les paris engagés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV portent sur des événements caractérisés par des intervalles de temps importants.

Dans une seconde branche, elles font valoir qu'à supposer qu'il ne soit pas discriminatoire de soumettre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV au même « contrôle EPIS » que ceux de classes I et II, les modalités d'application de ce contrôle sont discriminatoires. Elles affirment qu'en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classes I ou II, le « contrôle EPIS » n'est exigé que pour l'entrée dans la salle de jeux proprement dite, alors qu'en ce qui concerne ceux de classe IV, ce contrôle est exigé pour l'entrée dans l'établissement. Selon elles, il faudrait distinguer l'accès à l'établissement et l'accès à l'engagement de paris. En

outre, elles soulignent que la différence de traitement critiquée n'est pas justifiée par les travaux préparatoires. Enfin, elles estiment que cette différence de traitement est disproportionnée, en ce qu'elle impose une obligation qui est matériellement irréalisable, à savoir l'application du contrôle en dehors de l'établissement, c'est-à-dire sur le trottoir.

Dans une troisième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée, en ce qu'elle impose le « contrôle EPIS » aux seuls établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et non à la Loterie Nationale, aux librairies proposant des paris et des jeux de la Loterie Nationale, aux organisateurs de paris dans les hippodromes et aux établissements de jeux de hasard de classe III. Elles affirment que ces catégories d'établissements doivent pourtant toutes faire respecter les interdictions d'accès prévues par l'article 54, § 3, de la loi du 7 mai 1999. Selon elles, la disposition attaquée n'augmentera pas la protection des joueurs, dès lors que ceux-ci se redirigeront vers les établissements qui ne doivent pas appliquer le « contrôle EPIS », voire vers les filières illégales de jeux de hasard. De plus, elles estiment que la disposition attaquée engendre des conséquences disproportionnées pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, dont le chiffre d'affaires diminuera de 40 %. Elles affirment que l'une d'entre elles, la SA « Derby », risque probablement de devoir cesser toute activité en Belgique.

A.17.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi attaquée, notamment, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement injustifiée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les librairies, dès lors que seuls les premiers sont soumis à l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 (qui doit être lue en combinaison avec le « contrôle EPIS », qui fait l'objet des articles 54 et 55 de la loi du 7 mai 1999). Elle développe une argumentation unique en ce qui concerne cette différence de traitement et en ce qui concerne la différence de traitement relative à l'obligation de conclure une convention avec la commune et aux restrictions de localisation. Elle fait valoir que (1) les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les librairies sont des catégories comparables au regard de l'objectif essentiel de protéger les joueurs, (2) la différence de traitement critiquée ne poursuit aucun objectif légitime, (3) le critère de distinction n'est pas objectif, (4) le critère de distinction n'est pas pertinent et (5) la différence de traitement engendre des conséquences disproportionnées pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

A.17.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 prend un second moyen de la violation, par l'article 31, 1°, de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et du principe constitutionnel de proportionnalité, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle fait valoir que l'imposition de formalités systématiques, attentatoires à la vie privée, a pour effet d'encourager les joueurs à se diriger vers d'autres offres où ces contrôles ne sont pas présents, comme les librairies ou les débits de boissons, voire vers l'offre illégale. Elle affirme que la mesure n'est pas efficace car les personnes interdites de jeu pourront parier dans des librairies. Par ailleurs, elle estime qu'un contrôle à l'entrée de l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV est disproportionné, dès lors que le contrôle de l'identité des joueurs est déjà obligatoire pour les paris supérieurs à 1 000 euros et pour les jeux de hasard automatiques.

A.17.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, cinquième branche, de la violation, par l'article 31, 1° et 2°, de la loi attaquée, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle fait valoir que l'application du « système EPIS » aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV constitue une restriction injustifiée de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. Elle souligne que la disposition attaquée va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi de la protection des joueurs, dès lors que le « système EPIS » s'applique à toute personne se rendant dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, même si elle ne joue pas ou si elle joue un montant très faible. De plus, elle estime que la disposition attaquée ne permet pas d'atteindre de manière cohérente et systématique l'objectif de protection des joueurs, dès lors que le « système EPIS » n'est pas applicable aux librairies.

A.17.5. Le Conseil des ministres fait valoir que les jeux de hasard offerts dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV évoluent vers une offre supplémentaire (paris virtuels et paris en direct) dont les risques se rapprochent de ceux des jeux de hasard proposés dans les établissements de jeux de hasard de classes I et II. En outre, quant au fait que le « contrôle EPIS » concerne l'accès à la salle de jeux pour les établissements de jeux de hasard de classe I et II tandis qu'il concerne l'accès à l'établissement pour les établissements de jeux de hasard

fixes de classe IV, le Conseil des ministres observe que les articles 32, point 4, et 37, point 4, de la loi du 7 mai 1999 imposent aux deux premières catégories d'établissements de séparer entièrement et rigoureusement la salle de jeux des espaces ayant une autre affectation et qu'une disposition similaire n'existe pas pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Par ailleurs, quant à la différence de traitement avec les librairies, le Conseil des ministres a développé une argumentation unique en ce qui concerne le « contrôle EPIS » et en ce qui concerne l'obligation de conclure une convention avec la commune et les restrictions de localisation. À propos du « contrôle EPIS », il souligne en particulier qu'une grande partie des personnes se rendant dans une librairie ne sont pas intéressées par les paris et qu'il serait dès lors disproportionné d'y appliquer ce contrôle. En outre, il se réfère à l'arrêt de la Cour n° 100/2001, qui concernait le fait que l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'applique aux établissements de jeux de hasard de classes I et II et non à ceux de classe III. Il estime que la solution de cet arrêt est transposable en l'espèce. De plus, il estime que l'objectif de lutter contre le blanchiment d'argent suffit à justifier l'obligation de tenir le registre en question. Enfin, il estime qu'un « contrôle EPIS » pourrait, si nécessaire, être mis en place à l'avenir dans les librairies mais en tenant compte de leurs spécificités.

A.17.6. La Loterie Nationale développe une argumentation similaire à celle du Conseil des ministres.

A.17.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent, en ce qui concerne la première branche, que les paris en direct ne sont pas comparables aux machines exploitées dans les établissements de jeux de hasard de classes I et II du point de vue du temps de jeu, de la redistribution des gains et du profil de joueurs. En outre, elles soutiennent que les paris virtuels présentent les caractéristiques des paris et qu'il ne s'agit donc pas de jeux de hasard automatiques.

En ce qui concerne la deuxième branche, elles estiment que l'absence de disposition prévoyant une dissociation des salles pour l'accueil du visiteur et pour l'engagement des paris ne justifie pas d'imposer un contrôle qui doit en pratique s'effectuer sur le trottoir. Selon elles, il eût été moins attentatoire de prévoir un contrôle avant tout pari.

En ce qui concerne la troisième branche, elles font valoir que la Loterie Nationale propose également des paris en direct. En outre, en ce qui concerne la différence de traitement avec les librairies, elles soulignent qu'un écran affichant des données relatives aux paris est admis dans les librairies et que la référence que le Conseil des ministres fait aux machines de jeux de hasard présents dans les établissements de jeux de hasard de classe IV est sans pertinence car un contrôle est déjà prévu pour accéder à ces jeux. Elles estiment que le « contrôle EPIS » pourrait être appliqué avant l'engagement de paris dans une librairie.

A.17.8. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 développe une réponse unique en ce qui concerne le « contrôle EPIS » et en ce qui concerne l'obligation de conclure une convention avec la commune et les restrictions de localisation. À propos du « contrôle EPIS » en particulier, elle ajoute que l'arrêt de la Cour n° 100/2001 n'est pas transposable en l'espèce, dès lors que les librairies jouent un rôle de plus en plus important en tant qu'opérateurs de paris.

A.17.9. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 répond que les agences de paris et les librairies sont dans une situation comparable en ce qui concerne les paris. Elle estime que le Conseil des ministres ne démontre pas que les paris proposés dans les agences de paris sont plus risqués. Selon elle, le caractère prétendument plus risqué des jeux de hasard automatiques est sans pertinence, dès lors qu'ils sont déjà soumis à un contrôle d'identité. De plus, elle fait valoir que les mentions enregistrées et leur durée de conservation vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection du joueur. Enfin, elle soutient que la disposition attaquée ne saurait être justifiée par l'objectif de lutter contre le blanchiment d'argent, dès lors que les malfaiteurs pourront encore parier dans les librairies, que les mises dans les agences de paris sont rarement élevées et que celles qui sont supérieures à 1 000 euros sont déjà soumises à un contrôle d'identité du joueur, et que les gains de plus de 3 000 euros font déjà l'objet d'une traçabilité particulière liée à l'application de l'article 67 de la loi du 18 septembre 2017 « relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces ».

A.17.10. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 développe une réponse similaire à celle qu'elle a développée à propos de l'obligation de conclure une convention avec la commune et des restrictions de localisation.

A.17.11. Le Conseil des ministres développe une réplique unique en ce qui concerne le « contrôle EPIS » et en ce qui concerne l'obligation de conclure une convention avec la commune et les restrictions de localisation. À propos du « contrôle EPIS » en particulier, il ajoute que ce contrôle et l'obligation d'enregistrement ne doivent pas être confondus avec la vérification de l'âge en vue d'éviter que des mineurs participent à des jeux de hasard. Il souligne qu'une librairie doit également s'assurer qu'un mineur ne parie pas et, en cas de doute, qu'elle doit demander une preuve d'identité.

A.17.12. La Loterie Nationale développe une réplique unique en ce qui concerne le « contrôle EPIS » et en ce qui concerne l'obligation de conclure une convention avec la commune et les restrictions de localisation.

En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée

A.18.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un douzième moyen de la violation, par l'article 31 de la loi attaquée, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 5, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD) et avec l'article 28, 3°, de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 30 juillet 2018).

Dans une première branche, elles font valoir que le principe de légalité exige que toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit prévue par une loi et soit encadrée de manière suffisamment précise. Elles estiment que ce principe est méconnu, dès lors que l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, rendu applicable par l'article 31 de la loi attaquée aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, habilite le Roi à déterminer « les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs » et « les conditions d'accès aux registres ». Selon elles, le législateur a ainsi habilité le Roi à déterminer des éléments substantiels liés à la tenue du registre et à sa consultation, à savoir les personnes habilitées à consulter le registre, les finalités du registre et la durée de conservation des données inscrites dans le registre.

Dans une seconde branche, elles font valoir que le « contrôle EPIS » n'est pas pertinent au regard de l'objectif de protection des joueurs exclus en application de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999. Selon elle, il suffirait de vérifier si la personne souhaitant jouer n'est pas exclue (par la consultation en ligne d'une banque de données dans laquelle figure uniquement l'identité des joueurs exclus) et rien ne justifie d'inscrire tous les joueurs dans le registre. En outre, elles estiment que la mesure est disproportionnée et que des mesures moins attentatoires étaient possibles : procéder à une simple vérification lors de l'accès à l'établissement sans enregistrement à chaque visite; procéder à l'enregistrement lors de la prise de paris et non lors de l'accès à l'établissement; ne pas enregistrer des données sans pertinence comme le lieu de naissance, la profession ou l'adresse; prévoir une durée maximale de conservation de la copie du document d'identité au lieu d'une durée minimale de cinq ans.

A.18.2. En ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres fait valoir que les éléments essentiels ont été définis par le législateur. Il souligne que l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 se réfère à l'article 54 de la même loi et que les deux dispositions doivent être lues ensemble. En renvoyant à l'arrêt de la Cour n° 100/2001, il estime que l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 doit être interprété au regard de l'objectif de protection des consommateurs et de l'objectif de lutte contre le blanchiment d'argent. Selon lui, ces objectifs définissent les limites dans lesquelles le Roi peut déterminer « les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs » et « les conditions d'accès aux registres ». Enfin, il estime qu'en ce qui concerne la durée de conservation des données dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, le Roi peut déterminer cette durée pour autant qu'elle soit d'au moins cinq ans, étant entendu que le Roi est tenu de respecter le RGPD et la loi du 30 juillet 2018.

En ce qui concerne la seconde branche, le Conseil des ministres fait valoir que le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 est une mesure pertinente au regard des objectifs de protection de consommateurs et de

lutte contre le blanchiment d'argent. À cet égard, il souligne qu'il est nécessaire d'enregistrer tous les joueurs entrant dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV pour pouvoir identifier la personne concernée en cas de soupçon de blanchiment. De plus, le Conseil des ministres estime que la mesure n'est pas disproportionnée. En ce qui concerne la durée de conservation, il considère que l'intention du législateur était de fixer une durée maximale de cinq ans et que les mots « au moins » à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 doivent être considérés comme une erreur matérielle. Par ailleurs, il explique que le registre doit être rempli lors de l'entrée dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV car ceux-ci sont uniquement destinés à l'engagement de paris, de sorte qu'une personne y entre en raison de l'offre de paris. En outre, il estime que l'ingérence dans la vie privée des joueurs serait plus grande si l'enregistrement avait lieu à chaque pari. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres sollicite que la Cour annule les mots « au moins » dans la disposition relative à la durée de conservation.

A.18.3. La Loterie Nationale développe une argumentation similaire à celle du Conseil des ministres.

A.18.4. En ce qui concerne la première branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que le législateur ne fixe pas la durée de conservation des données d'identité, dès lors qu'il fixe seulement une durée minimale, et que le législateur ne fixe aucune durée pour la conservation des données liées à l'adresse et à la profession. De plus, elles soulignent que le législateur ne définit ni les personnes qui ont accès au registre, ni les finalités poursuivies par le registre.

En ce qui concerne la seconde branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent que la disposition attaquée n'est pas de nature à lutter contre le blanchiment d'argent, dès lors que les personnes qui entrent dans une agence de paris ne parient pas nécessairement et que le registre ne permet pas de relier une transaction à un joueur. En outre, elles estiment qu'il est disproportionné d'instaurer ce registre à l'entrée des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

A.18.5. En ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres réplique que les données à caractère personnel ne peuvent nullement être conservées indéfiniment et qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 que le législateur a considéré qu'une durée de conservation de dix ans était trop longue et devait donc être réduite à cinq ans.

En ce qui concerne la seconde branche, le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes ne démontrent pas que des personnes entrent dans des agences de paris sans y jouer. En outre, il estime que la disposition attaquée est proportionnée à l'objectif de protéger les consommateurs et de lutter contre le blanchiment d'argent.

A.18.6. La réplique de la Loterie Nationale est similaire à celle du Conseil des ministres.

Quant à la compétence de la Commission des jeux de hasard d'interdire certains paris (sixième moyen dans l'affaire n° 7277; second moyen, première branche, dans les affaires n°s 7289 et 7291; troisième moyen dans l'affaire n° 7296)

A.19.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un sixième moyen de la violation, par l'article 20, 2°, de la loi attaquée, des articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE. Elles observent que la disposition attaquée habilite la Commission des jeux de hasard à interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude.

Dans une première branche, elles font valoir que la disposition attaquée porte atteinte au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement, en ce qu'elle laisse une marge d'appréciation trop importante à la Commission des jeux de hasard et lui attribue une compétence qui confine à l'arbitraire.

Dans une seconde branche, elles font valoir que la disposition attaquée viole le principe de légalité en matière pénale. Elles constatent que l'organisation d'un pari qui a été interdit par la Commission des jeux de hasard sur la base de la disposition attaquée constitue une infraction pénale en vertu de l'article 64 de la loi du 7 mai 1999. Elles estiment que c'est donc la Commission des jeux de hasard qui détermine l'infraction et elles soutiennent que la délégation que le législateur lui a confiée ne porte pas sur des points de détail et ne permet pas d'anticiper ce qui sera considéré comme une infraction pénale.

A.19.2. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7289 et 7291 prennent un second moyen, première branche, de la violation, par l'article 20, 2^o, de la loi attaquée, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles font valoir que la disposition attaquée engendre une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services qui n'est pas proportionnée à l'objectif de protection des joueurs. Elles soulignent qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que la compétence de prononcer la déchéance d'une concession portant sur des activités de paris doit être strictement encadrée. Elles font valoir que cette jurisprudence est transposable en l'espèce et que la disposition attaquée ne précise pas les circonstances dans lesquelles la Commission des jeux de hasard peut interdire l'activité de paris.

A.19.3. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 7296 prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20 de la loi attaquée, de l'article 12 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et des articles 23, 33, 37, 105 et 108 de la Constitution.

Dans une première branche, elles soulignent que les paris en direct présentent des risques accrus d'addiction et qu'ils facilitent la fraude. Selon elles, avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, les paris en direct étaient interdits. À cet égard, elles déduisent des travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 que le législateur ne souhaitait autoriser que les paris déjà présents sur le marché belge. Or, elles font valoir que les paris en direct n'étaient pas présents sur le marché belge en 2010, de sorte que le législateur ne souhaitait pas les autoriser.

Selon elles, il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée que celle-ci a pour effet d'autoriser les paris en direct, sauf risque de fraude. Selon elles, cela engendre un recul significatif du niveau de protection des joueurs qui n'est pas justifié par un motif d'intérêt général.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que la disposition attaquée méconnaît le principe de légalité en matière pénale, en ce qu'elle délègue de manière imprécise à la Commission des jeux de hasard la faculté d'édicter des interdictions pénalement sanctionnées. En outre, elles estiment que cette imprécision emporte également de graves conséquences pour les joueurs, qui n'ont aucune garantie que des formes de paris dangereuses seront effectivement interdites.

Dans une troisième branche, elles font valoir que les articles 33, 37 et 108 de la Constitution n'admettent qu'un pouvoir réglementaire soit attribué à une autorité administrative indépendante, telle la Commission des jeux de hasard, qu'à la quadruple condition que l'attribution porte sur une matière technique, qu'elle soit exprimée en des termes précis et complets, que les règlements adoptés sur cette base soient approuvés par le Roi et que le Roi dispose d'un droit d'amendement et d'un droit d'initiative. Selon elles, aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce.

A.19.4. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que les paris en direct n'étaient pas interdits avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée. Il souligne que les paris en direct représentent certes un plus grand danger, ce qui justifie que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV soient désormais soumis à des règles plus strictes, mais que cela ne justifie pas une interdiction totale, qui compromettrait l'objectif de canalisation. Il observe qu'aucune preuve n'est produite à l'appui de l'affirmation selon laquelle les paris en direct n'existaient pas en 2010. Enfin, il constate qu'aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 n'interdit les paris en direct. Il en conclut que le troisième moyen, première branche, dans l'affaire n^o 7296 repose sur une interprétation erronée.

Ensuite, le Conseil des ministres souligne que la Commission des jeux de hasard agit dans un cadre juridique fixe et qu'elle ne peut pas édicter des règles générales. Il fait valoir que la Commission des jeux de hasard doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante et qu'elle doit pouvoir agir dans des délais courts, de sorte qu'une approbation par le Roi n'est pas envisageable. En outre, il estime que la disposition attaquée n'engendre pas une restriction disproportionnée de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services et il fait valoir que la jurisprudence de la Cour de justice relative à la déchéance d'une concession n'est pas pertinente en l'espèce. Il souligne que la disposition attaquée ne concerne ni le retrait de la licence F1, ni une décision à l'égard d'un titulaire de licence F1 déterminé mais qu'une interdiction décidée par la Commission des jeux de hasard concerne tous les titulaires de licences F1 de la même manière. Selon lui, aucun autre moyen ne permet d'atteindre l'objectif consistant à empêcher la participation à des paris frauduleux sur des événements manipulés.

A.19.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 répondent, en ce qui concerne la première branche, que les entraves aux libertés de circulation doivent notamment respecter le principe de la sécurité juridique. Selon elles, la loi attaquée ne respecte pas ce principe en raison de la marge d'appréciation excessive qu'elle laisse à la Commission des jeux de hasard.

En ce qui concerne la seconde branche, elles font tout d'abord valoir que le législateur peut déléguer la compétence de fixer les éléments non-essentiels d'une infraction au pouvoir exécutif mais pas à une autorité administrative indépendante. Ensuite, elles estiment que la délégation à la Commission des jeux de hasard n'est pas suffisamment précise. Enfin, elles considèrent que cette délégation porte sur des éléments essentiels de l'infraction, en ce qu'elle permet à la Commission des jeux de hasard d'édicter la règle et, donc, l'infraction qui y est corrélée.

A.19.6. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 répondent que la jurisprudence de la Cour de justice relative à la déchéance d'une concession est pertinente pour examiner l'interdiction que permet la disposition attaquée, dès lors que les deux mesures présentent des conséquences identiques, à savoir empêcher les opérateurs de paris d'exercer leurs activités. Elles font valoir que la disposition attaquée ne précise nullement les modalités et les limites dans lesquelles la Commission des jeux de hasard peut interdire une activité de paris, de sorte qu'elle viole le principe de proportionnalité.

A.19.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 répondent, en ce qui concerne la première branche, que l'objectif de canalisation ne saurait avoir pour effet de détricoter le régime légal et qu'il n'est pas démontré que l'interdiction des paris en direct rendrait le jeu à ce point difficile que les joueurs se détourneraient vers l'offre illégale. Elles soulignent que le Conseil des ministres les invite à apporter la preuve, impossible, d'un fait négatif et que c'est donc au Conseil des ministres qu'il revient de démontrer que les paris en direct existaient déjà avant 2010 en Belgique. En outre, elles font valoir que l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 pose le principe de l'interdiction des jeux de hasard, sauf lorsque ceux-ci ont été expressément autorisés. Elles concluent que la disposition attaquée a pour effet de légaliser les paris en direct, qui étaient auparavant interdits.

En ce qui concerne les deuxième et troisième branches, elles estiment que le raisonnement du Conseil des ministres est confus. En outre, elles soulignent que le législateur n'a ni défini l'expression particulièrement vague de « bon déroulement de l'événement », ni précisé quelles sont les « possibilités spécifiques de paris » ou de « fraude » autorisant l'intervention de la Commission des jeux de hasard.

A.19.8. Le Conseil des ministres réplique, en ce qui concerne le troisième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7296, que les parties requérantes semblent vouloir proposer une autre option politique. En outre, il fait valoir que l'on ne saurait suivre l'interprétation purement téléologique des parties requérantes relative à la loi du 10 janvier 2010. En premier lieu, il estime que le principe de légalité en matière pénale exige qu'une interdiction soit clairement inscrite dans une loi, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne les paris en direct. En deuxième lieu, il estime que l'interprétation téléologique des parties requérantes est incomplète, en ce qu'elle ne prend pas en considération l'objectif de canalisation. En troisième lieu, il considère que les parties requérantes supportent la charge de la preuve de leur affirmation selon laquelle les paris en direct n'existaient pas en 2010. Enfin, il fait valoir qu'une annulation de la disposition attaquée n'aurait pas pour effet d'interdire les paris en direct.

Par ailleurs, le Conseil des ministres réplique que la disposition attaquée n'habilite pas la Commission des jeux de hasard à adopter des dispositions pénales. Selon lui, la disposition attaquée doit être lue en ce sens que l'exploitation de paris est interdite lorsque le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou lorsqu'il est susceptible d'être entaché de fraude. Il estime que la disposition attaquée accroît la sécurité juridique, dès lors que les titulaires de licences seront informés par la Commission des jeux de hasard des événements qui sont concernés par l'interdiction légale. Selon lui, si un arrêté royal était requis, il se pourrait que l'événement ait eu lieu et que des paris aient été engagés avant que l'arrêté royal soit publié au *Moniteur belge*. Par ailleurs, il fait valoir que la restriction aux libertés de circulation qui résulte de la disposition attaquée est proportionnée à l'objectif poursuivi et est conforme à l'approche générale de la loi du 7 mai 1999. Enfin, il souligne que la disposition attaquée est conforme à la Convention du Conseil de l'Europe du 18 septembre 2014 sur la manipulation de compétitions sportives (la Convention de Macolin).

Quant aux titulaires de licence auxquels le parieur peut s'adresser (quatrième moyen dans l'affaire n° 7296)

A.20.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 43/1, alinéa 4, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 20 de la loi attaquée. Elles observent qu'en ce qui concerne les paris, la licence F1 permet l'organisation de paris dans le monde réel, la licence F1+ permet l'organisation de paris par le biais des instruments de la société de l'information et la licence F2 permet l'engagement de paris. Elles estiment que les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 confirment la distinction voulue par le législateur entre l'organisation des paris et l'engagement des paris. Elles déduisent de l'inexistence d'une licence F2+ que l'engagement de paris ne peut pas avoir lieu via des instruments de la société de l'information mais qu'il doit nécessairement avoir lieu dans un établissement physique. Selon elles, l'interdiction d'engager des paris en ligne résulte des éléments suivants : (1) aucune disposition de la loi du 7 mai 1999 n'autorise explicitement l'engagement de paris en ligne, de sorte que s'applique l'interdiction de principe d'exploiter des jeux de hasard, (2) les licences supplémentaires ont un caractère accessoire, de sorte que le constat que la licence F1 ne permet pas l'engagement de paris dans le monde réel a pour effet que la licence F1+ ne permet pas l'engagement de paris dans le monde virtuel et (3) le principe selon lequel il est interdit d'engager des paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV, qui est prévu par l'article 43/4, § 1er, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999. Selon elles, la licence F1+ permet de promouvoir l'offre de paris en informant en ligne le public des paris disponibles et des cotes mais, si un joueur souhaite placer un pari, il doit se déplacer chez un titulaire de licence F2, ce qui permet d'éviter que des paris soient engagés trop aisément. Selon elles, à supposer qu'il existe un doute quant à l'interdiction de l'engagement des paris en ligne, il convient d'interpréter la loi du 7 mai 1999 de manière conforme au droit à la protection de la santé consacré à l'article 23 de la Constitution et donc d'une manière qui limite l'expansion des jeux en ligne. Selon elles, la disposition attaquée repose sur la prémisse erronée qu'un titulaire de licence F1+ peut exploiter à la fois l'organisation et l'engagement de paris. Elles concluent que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les joueurs qui engagent des paris dans le monde réel, qui peuvent adresser leurs questions et remarques au titulaire de la licence F1 ou au titulaire de la licence F2 et, d'autre part, les joueurs qui font usage d'instruments de la société de l'information, qui peuvent adresser leurs questions uniquement au titulaire de la licence F1+ et non au titulaire de la licence F2.

A.20.2. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes utilisent la disposition attaquée pour faire valoir leur théorie selon laquelle les paris en ligne seraient interdits. Il estime que cette thèse est fondée sur une interprétation manifestement erronée de la loi du 7 mai 1999 et qu'elle a déjà été rejetée par la Cour d'appel de Bruxelles, par les arrêts du Conseil d'État n°s 235.745 et 235.746 du 13 septembre 2016 et par un avocat général près la Cour de cassation. À cet égard, le Conseil des ministres cite *in extenso* les conclusions de l'avocat général près la Cour de cassation relatives à un pourvoi que la SA « Rocoluc » avait introduit et dont elle s'était désistée par la suite. Selon l'avocat général, l'intention du législateur était que la licence F1+ permette l'organisation et l'engagement de paris via des instruments de la société de l'information. L'avocat général arrive à cette conclusion en se fondant notamment sur les éléments suivants : (1) la licence F2 a été introduite en raison de la présence d'intermédiaires pour engager les paris dans le monde réel et l'absence de licence F2+ s'explique par l'absence d'intermédiaires dans le monde virtuel, (2) il résulte de l'article 43/8, § 2, de la loi du 7 mai 1999 qu'il revient au Roi de fixer des règles en matière de sécurité des paiements, d'enregistrement et d'identification des joueurs, etc., or de telles règles seraient inutiles si les paris en ligne étaient interdits, (3) plusieurs dispositions fiscales confirment qu'il est possible d'engager des paris en ligne et (4) l'objectif du législateur était de canaliser la prolifération des paris en ligne à travers une politique de licence cohérente et contrôlée.

A.20.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 répondent que les arrêts du Conseil d'État n°s 235.745 et 235.746 du 13 septembre 2016 ne sont pas pertinents, dès lors qu'ils ne se prononcent pas sur l'engagement de paris en ligne et qu'il s'agit d'arrêts interlocutoires à l'origine de l'arrêt de la Cour n° 129/2017, qui a contredit l'interprétation du Conseil d'État et a réaffirmé le principe de l'interdiction des jeux de hasard, sauf les exceptions prévues par la loi. Ensuite, elles soulignent que l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles et l'avis de l'avocat général près la Cour de cassation auxquels le Conseil des ministres fait référence sont relatifs à une même affaire. Elles

soulignent que l'opinion de l'avocat général ne lie ni la Cour de cassation, ni la Cour constitutionnelle et elles renvoient aux développements de leur requête.

A.20.4. Le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes n'avancent aucun argument pour réfuter le raisonnement de l'avocat général près la Cour de cassation.

Quant à la limite d'âge de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard automatiques dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (premier moyen dans l'affaire n° 7280)

A.21.1. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 prend un premier moyen de la violation, par l'article 28, 1°, de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et du principe constitutionnel de proportionnalité, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle fait valoir que la disposition attaquée interdit sans justification adéquate aux majeurs de moins de 21 ans de jouer à des jeux de hasard automatiques dans les établissements de jeux de hasard fixes de classes IV, notamment les jeux sur des événements virtuels. Elle souligne que la disposition attaquée traite les majeurs de moins de 21 ans de manière différente des autres majeurs et qu'elle opère une distinction entre les divers jeux qui sont exploités dans les agences de paris. Or, selon elle, aucune difficulté particulière liée au jeu ne touche les majeurs de moins de 21 ans. En outre, elle estime que les conditions de jeu et les risques sont du même ordre en ce qui concerne les mises sur des événements réels et les mises sur des événements virtuels. Selon elle, la disposition attaquée ne saurait être justifiée par un objectif de protection des joueurs, dès lors que les majeurs de moins de 21 ans peuvent se rediriger vers des paris qui présentent des caractéristiques similaires et qui sont exploités au même endroit. Enfin, elles soulignent que les majeurs peuvent jouer à des jeux de hasard dans les débits de boissons, alors que l'encadrement y est généralement inexistant, à l'inverse des agences de paris.

A.21.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le législateur peut décider d'accorder une attention particulière aux groupes vulnérables, tels les mineurs ou les jeunes adultes. Il souligne qu'il faut avoir 21 ans pour entrer dans un établissement de jeux de hasard de classe I ou II, car les jeux de hasard qui y sont proposés sont plus risqués. Selon lui, les paris virtuels sont plus proches des jeux de hasard automatiques exploités dans lesdits établissements que des paris classiques.

A.21.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 répond que la comparaison porte sur les personnes majeures et que la référence aux mineurs faite par le Conseil des ministres est donc sans pertinence. Selon elle, rien ne permet de considérer qu'un risque accru existe pour les majeurs de moins de 21 ans. En outre, elle estime que rien ne permet d'établir que les jeux sur des événements virtuels emporteraient des risques accrus.

A.21.4. Le Conseil des ministres réplique que les travaux préparatoires de la disposition attaquée soulignent que les jeux de hasard virtuels peuvent être plus addictifs pour les jeunes car le résultat est connu immédiatement après la mise.

Quant aux navires à passagers internationaux (premier moyen dans l'affaire n° 7296)

A.22.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution par l'article 4 de la loi attaquée. Elles observent que la disposition attaquée exclut du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 les navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts et qui usent de leur droit de passage inoffensif au sens de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, cette exception valant jusqu'au moment où le navire a une interface navire/port.

Dans une première branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les exploitants de jeux de hasard qui doivent disposer d'une licence octroyée par la Commission des jeux de hasard et doivent respecter la loi du 7 mai 1999 et ses arrêtés d'exécution et, d'autre part, les navires à passagers internationaux qui, dans les conditions visées par la disposition attaquée, peuvent exploiter des jeux de hasard en Belgique sans respecter les contraintes de la loi du 7 mai 1999 et de ses arrêtés d'exécution. Elles estiment que les deux catégories sont comparables, dès lors qu'elles exploitent des jeux de

hasard sur le territoire belge. Selon elles, la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée, dès lors que la disposition attaquée semble répondre à une préoccupation exclusivement économique en incitant les navires internationaux à naviguer en Belgique plutôt que par d'autres pays. Enfin, elles soulignent que la différence de traitement est manifestement disproportionnée, dès lors que les navires internationaux usant de leur droit de passage en Belgique sans avoir d'interface navire/port échappent à toutes les contraintes de la loi du 7 mai 1999 et de ses arrêtés d'exécution, notamment en termes de licence, de contribution aux frais de fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, de jeux autorisés, de modalités d'exploitation, et de contrôle et de sanction par la Commission des jeux de hasard.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les joueurs qui jouent à des jeux de hasard au sein d'un établissement ou au moyen d'instruments de la société de l'information qui relèvent du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, les joueurs qui jouent à des jeux de hasard à bord de navires à passagers internationaux usant de leur droit de passage inoffensif en Belgique, en ce que seule la première catégorie de joueurs bénéficie des dispositions protectrices de la loi du 7 mai 1999 et de ses arrêtés d'exécution. Elles expliquent que la deuxième branche est le corollaire de la première, considérée du point de vue du joueur. Selon elles, les deux catégories de joueurs sont comparables et la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. Selon elles, rien ne justifie de prévoir une protection moindre pour les joueurs des navires internationaux, d'autant que ces joueurs sont « captifs » durant toute la durée de la croisière.

Dans une troisième branche, elles font valoir que la disposition attaquée entraîne un recul significatif du degré de protection de la santé des joueurs, dès lors que les navires à passagers internationaux usant de leur droit de passage inoffensif étaient auparavant soumis à la loi du 7 mai 1999 et qu'ils en sont désormais exclus. Elles estiment que ce recul n'est justifié par aucun motif d'intérêt général.

A.22.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les navires qui traversent les eaux territoriales belges et les établissements de jeux de hasard belges ne sont pas des catégories comparables. Il souligne que c'est uniquement à partir du moment où le navire a une interface navire/port que les résidents belges ont la possibilité d'y entrer. Il estime que la disposition attaquée constitue une solution pragmatique, dès lors qu'un navire ne peut pas être facilement contrôlé lorsqu'il navigue et que les résidents belges peuvent toujours se rendre à l'étranger pour y jouer à des jeux de hasard conformément aux règles qui y sont applicables. Enfin, il estime que la disposition attaquée ne modifie pas le niveau de protection existant mais qu'elle clarifie le régime actuel. À cet égard, il souligne que la Belgique ne peut pas appliquer sa législation sur les jeux de hasard dans les eaux internationales, que la Belgique n'impose pas cette législation aux navires en passage inoffensif et que la disposition attaquée définit l'interface navire/port comme le moment charnière à partir duquel cette législation s'applique aux navires en question. Selon lui, à supposer que le degré de protection des résidents belges soit réduit, il ne s'agit pas d'un recul significatif.

A.22.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 répondent que l'argumentation du Conseil des ministres repose sur deux prémisses erronées. D'une part, elles soulignent que la législation belge sur les jeux de hasard ne limite pas son champ d'application aux résidents belges mais qu'elle protège tous les joueurs présents sur le territoire belge. D'autre part, elles soulignent que la disposition attaquée ne concerne pas les eaux internationales mais qu'elle concerne le droit de passage inoffensif exercé dans la mer territoriale, sur laquelle s'exerce la souveraineté de l'État côtier. Elles estiment que les deux catégories sont comparables, dès lors qu'elles exploitent des jeux de hasard sur le territoire belge, auquel les eaux intérieures sont pleinement assimilées. Selon elles, il est indifférent que les résidents belges ne puissent pénétrer dans le navire qu'à l'occasion d'une interface navire/port, dès lors que cela ne justifie pas de priver de protection tous les joueurs déjà présents sur le navire lorsqu'il pénètre dans les eaux territoriales belges. Par ailleurs, elles soulignent qu'à suivre le Conseil des ministres, la difficulté de contrôler le respect d'une norme justifierait d'y renoncer. En outre, selon elles, l'impossibilité de contrôle n'est nullement démontrée, dès lors que les officiers de police judiciaire pourraient pénétrer dans un navire à quai et se faire remettre les informations permettant de s'assurer que les machines de jeux n'ont pas été utilisées lorsque le navire se trouvait dans les eaux territoriales belges. Selon elles, il ressort d'un article de presse que la disposition attaquée est en réalité motivée par la volonté que les bateaux de croisière remontent l'estuaire de l'Escaut et s'arrêtent à Anvers plutôt qu'à Amsterdam. Enfin, elles soulignent que la disposition attaquée permet l'exploitation de bateaux « casinos » sur des itinéraires, aller et retour, du type « Gand – Terneuzen – Anvers » ou « Zeebruges – Dunkerque ».

A.22.4. Le Conseil des ministres réplique que l'exception prévue par la disposition attaquée s'applique uniquement aux navires à passagers internationaux, de sorte qu'un grand nombre de navires ne relèvent pas de cette exception. En outre, il souligne qu'il ressort de l'article 18 de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer qu'un navire se trouvant dans les eaux intérieures ne peut pas se prévaloir du droit de passage inoffensif. Selon lui, il s'ensuit que seules deux catégories de navires peuvent bénéficier de la disposition attaquée : (1) les navires qui traversent simplement les eaux territoriales belges sans faire escale dans un port et (2) les navires qui entrent dans les eaux territoriales belges pour pénétrer dans les eaux intérieures belges ou pour faire escale dans un port, étant précisé que la législation sur les jeux de hasard s'applique dès que le navire est amarré ou qu'il est dans les eaux intérieures belges, même s'il retourne ensuite dans les eaux internationales. Par ailleurs, il estime que l'article de presse cité par les parties requérantes est sans pertinence. Enfin, il fait valoir que la disposition attaquée ne permet pas des croisières « casinos » sur l'itinéraire « Gand – Terneuzen – Anvers » ou sur l'itinéraire « Zeebruges – Dunkerque ». D'une part, en ce qui concerne le premier itinéraire, il souligne qu'il se situe dans les eaux intérieures belges (auxquelles le droit de passage inoffensif ne s'applique pas) et dans les eaux néerlandaises (auxquelles la législation belge sur les jeux de hasard ne s'applique pas). D'autre part, en ce qui concerne le second itinéraire, il affirme que le navire ne peut pas se prévaloir du droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales belges, car le navire quitte alors un port belge et n'est pas couvert par l'article 18 de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer.

Quant à la portée d'une éventuelle annulation

A.23. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres, la Loterie Nationale, l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » et la SA « Hippodrome de Wallonie à Mons » sollicitent d'annuler la loi attaquée uniquement dans une mesure où les objectifs fondamentaux de protection des joueurs et de lutte contre la fraude et la criminalité restent préservés.

- B -

Quant à l'étendue des recours en annulation

B.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 demandent l'annulation des articles 2, 3, 2°, 18, 20, 2°, 21, 3° et 4°, 22, 23, 1°, 24, 2° et 3°, et 31 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 » (ci-après : la loi du 7 mai 2019).

La partie requérante dans l'affaire n° 7279 demande l'annulation de la même loi.

La partie requérante dans l'affaire n° 7280 demande l'annulation des articles 28, 1°, et 31, 1°, de la même loi.

La partie requérante dans l'affaire n° 7289 demande l'annulation des articles 20, 2°, 21, 3° et 4°, 23, 1°, 24, 2° et 3°, et 31, 1° et 2°, de la même loi.

La partie requérante dans l'affaire n° 7291 demande l'annulation des articles 20, 2°, et 21, 3° et 4°, de la même loi.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 demandent l'annulation « en tous cas » des articles 4, 20, 24 et 36 de la même loi.

Quant à la loi attaquée

B.2.1. La loi du 7 mai 2019 modifie 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 loi initiale du 7 mai 1999 tend :

« à définir une série de principes dans la loi, un cadre qui soumettrait les opérateurs de jeux à des règles d'exploitation strictes en contrepartie de la sécurité professionnelle et de la certitude d'un gain raisonnable.

Elle repose sur le double principe suivant :

- l'exploitation de jeux de hasard reste - *a priori* - interdite;
- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles.

[...]

Tout est conçu en fonction d'un quadruple objectif :

- la protection de la société et la sauvegarde de l'ordre public;
- la protection du joueur;
- la protection des exploitants;
- la protection des intérêts fiscaux des régions » (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-419/1, pp. 2-3).

La loi du 7 mai 1999 se fonde donc sur le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, mais elle prévoit des exceptions par un système d'autorisations sous la forme de licences octroyées par la Commission des jeux de hasard (*Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 3-4). Le législateur poursuit notamment un objectif de canalisation consistant à lutter contre l'offre de jeux de hasard illégale en autorisant une offre de jeux de hasard légale limitée (*ibid.*, p. 4).

Les établissements de jeux de hasard autorisés par la loi du 7 mai 1999 sont répartis en quatre catégories (article 6, alinéa 1er, de cette loi) : les établissements de jeux de hasard de classe I ou casinos (article 28), les établissements de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques (article 34), les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons (article 39) et les établissements de jeux de hasard de classe IV ou « les endroits qui sont uniquement destinés à l'engagement de paris » (article 43/4).

Aux termes de l'article 25 de la loi du 7 mai 1999, les quatre catégories d'établissements de jeux de hasard se distinguent, en outre, par le type de licence requise pour leur exploitation : une licence A est requise pour exploiter un casino (article 25, alinéa 1er, 1), une licence B est requise pour exploiter une salle de jeux automatiques (article 25, alinéa 1er, 2), une licence C est requise pour exploiter un débit de boissons (article 25, alinéa 1er, 3). La licence F1 (article 25, alinéa 1er, 6) permet l'exploitation de « l'organisation de paris ». La licence F2 (article 25, alinéa 1er, 7) permet « l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licences de classe F1 » dans un établissement de jeux de hasard fixe ou mobile de classe IV et, en dehors d'un tel établissement, par les libraires et dans les hippodromes aux conditions fixées par l'article 43/4, § 5, 1° et 2°, de la loi du 7 mai 1999.

En outre, l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 prévoit que les licences supplémentaires A+, B+ et F1+ sont nécessaires pour exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, qu'elles ne peuvent être octroyées qu'à des personnes qui sont déjà titulaires d'une licence de classe A, B ou F1, que ces personnes ne peuvent obtenir qu'une seule licence supplémentaire et que cette licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux qu'elles proposent déjà dans le monde réel.

B.2.2. L'économie générale de la loi du 7 mai 2019 peut se résumer comme suit :

« Le projet de loi modifie des dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection du joueur pour notamment l'adapter à certaines pratiques constatées auprès des opérateurs de jeux.

Il augmente le nombre maximum de jeux de hasard pouvant être exploités dans les débits de boissons en y interdisant l'exploitation de machines non autorisées par la loi.

La composition de la Commission des jeux de hasard et les conditions de nomination sont modifiées.

Le pouvoir de sanction de la Commission des jeux de hasard est renforcé.

Les établissements de classe IV sont tenus de conclure une convention avec la commune où ils souhaitent s'établir.

Les jeux de hasard dits ' virtuels ' exploités dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV sont interdits aux personnes de moins de 21 ans et le système de contrôle EPIS devient applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Compétence est donnée au Roi pour réglementer la publicité liée aux jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 3).

En plus de ce qui précède, la loi du 7 mai 2019 :

- modifie les conditions auxquelles des paris hippiques peuvent être organisés (article 43/2 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 21 de la loi du 7 mai 2019) et introduit la nouvelle classe de licence F1P pour l'exploitation de « l'organisation de paris sur les courses hippiques » (article 25, alinéa 1er, 6/2, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 14 de la loi du 7 mai 2019);

- confie à la Commission des jeux de hasard la compétence d'« interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude » (article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019);

- insère une nouvelle disposition concernant les navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts (article 3^{ter} de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 4 de la loi du 7 mai 2019).

Quant à l'intérêt

B.3. 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.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 justifient leur intérêt au recours en faisant valoir qu'elles sont actives dans le domaine des jeux de hasard et des paris, qu'elles sont titulaires de licences F1 et F2 et qu'elles exploitent des établissements de jeux de hasard de classe IV. Selon elles, les dispositions attaquées restreignent leurs activités et les soumettent à des obligations contraignantes.

B.4.2.1. L'ASBL « UBA-BNGO », partie intervenante dans l'affaire n° 7277, fait valoir que le premier moyen, la première branche du quatrième moyen et le cinquième moyen dans l'affaire n° 7277, qui sont dirigés contre l'article 3, 2°, de la loi du 7 mai 2019, sont irrecevables à défaut d'intérêt à l'annulation de cette disposition.

B.4.2.2. L'article 3, 2°, de la loi du 7 mai 2019 insère deux nouveaux alinéas à l'article 3 de la loi du 7 mai 1999, qui deviennent les deuxième et troisième alinéas de cette disposition.

À la suite de cette modification, l'article 3 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Ne sont pas des jeux de hasard au sens de la présente loi :

1. l'exercice des sports;
2. les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum;

3. les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III qui utilisent un appareil, les jeux exploités dans des parcs d'attractions ou par des industriels forains à l'occasion [...] de kermesses, de foires commerciales ou autres et en des occasions analogues, ainsi que les jeux organisés occasionnellement et tout au plus quatre fois par an par une association locale à l'occasion d'un événement particulier ou par une association de fait à but social ou philanthropique ou par une association sans but lucratif au bénéfice d'une œuvre sociale ou philanthropique, et ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur.

Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1er, 3, offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique.

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1er, 3, qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques.

Le Roi détermine, en application de l'alinéa 1er, 2 et 3, les conditions du type d'établissement, du type de jeu, du montant de la mise, de l'avantage qui peut être attribué et de la perte moyenne par heure ».

L'article 2, alinéa 1er, 1° et 5°, de la loi du 7 mai 1999 définit le jeu de hasard comme « tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain » et le pari comme un « jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs ».

Selon l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, certains jeux de cartes ou de société ne sont toutefois pas considérés comme des jeux de hasard. L'article 3, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, tels qu'ils ont été insérés par l'article 3, 2°, de la loi du 7 mai 2019, prévoit un encadrement de ces jeux de cartes ou de société qui sont exclus de la définition des jeux de hasard. Ainsi, les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas pratiqués dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III ne sont pas des jeux de hasard, mais lorsqu'ils sont proposés sur des appareils (« appareils 3.3 »), ils sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent

être pratiqués qu'au moyen d'appareils expressément autorisés à cet effet par la Commission des jeux de hasard. De plus, l'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas considérés comme des jeux de hasard à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques, qu'ils soient proposés sur des appareils ou non.

B.4.2.3. Selon l'article 43/4, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, non modifié par la loi du 7 mai 2019, les établissements de jeux de hasard de classe IV sont les « lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1 ».

Lors des travaux préparatoires, il a été exposé ce qui suit :

« Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi. Ces établissements de jeux de hasard peuvent être répartis en établissements de jeux de hasard ayant un caractère fixe ou établissements de jeux de hasard ayant un caractère mobile.

Nonobstant cette destination exclusive pour l'engagement de paris, les établissements de jeux de hasard fixes sont autorisés à vendre des revues spécialisées, des magazines sportifs, des gadgets et des boissons non alcoolisées. En effet, ceux-ci sont liés à l'activité économique réalisée par l'agence de paris. En outre, une agence de paris fixe est autorisée à exploiter au maximum deux jeux de hasard, automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles conclues dans l'agence de paris.

Dans ces établissements, seuls peuvent être proposés les paris pour lesquels l'organisateur a obtenu une licence de classe F1. L'engagement d'autres paris pour lesquels l'organisateur n'a pas obtenu de licence de classe F1 est interdit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 36).

Il ressort ainsi du texte de l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 et des travaux préparatoires précités que les établissements des jeux de hasard de classe IV sont uniquement dédiés à l'activité de l'engagement de paris, à l'exclusion d'autres activités connexes ou de l'offre d'autres types de jeux. L'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, non modifié par la loi du 7 mai 2019, prévoit toutefois une exception à cette règle. Ainsi, outre l'engagement de paris, trois autres types d'activités sont autorisés dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV : (1) la vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets, (2) la vente de boissons non alcoolisées et (3) l'exploitation de « maximum deux jeux de hasard

automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris ».

Il s'ensuit que les établissements de jeux de hasard de classe IV ne sont pas autorisés à exploiter des jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999. Dès lors que l'article 3, 2°, de la loi du 7 mai 2019 concerne l'exploitation de ces jeux de cartes ou de société et que l'interdiction d'exploiter ceux-ci dans les établissements de jeux de hasard de classe IV est antérieure à la loi du 7 mai 2019, l'article 3, 2°, de la loi du 7 mai 2019 n'affecte pas directement et défavorablement la situation des parties requérantes dans l'affaire n° 7277.

B.4.2.4. Le recours dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 3, 2°, de la loi du 7 mai 2019.

B.4.3.1. L'ASBL « UBA-BNGO » fait valoir que la seconde branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 7277, qui est dirigée contre les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019, est irrecevable à défaut d'intérêt à l'annulation de ces dispositions.

B.4.3.2. L'article 18 de la loi du 7 mai 2019 modifie l'article 39 de la loi du 7 mai 1999, qui définit désormais les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons comme étant « des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ».

L'article 2, alinéa 1er, 11°, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 2 de la loi du 7 mai 2019, définit les « jeux de hasard automatiques avec mise atténuée » comme un « appareil sur lequel des jeux de hasard sont exploités sur lequel il est moins possible de jouer à des jeux de hasard que sur d'autres appareils dans les établissements de jeux de hasard de classe III, de sorte que l'ensemble des mises résulte en une perte horaire de moyenne inférieure au montant par heure tel que visé à l'article 8, alinéa 3, et que les mises par jeu ne peuvent pas dépasser la valeur de la pièce de monnaie de la plus grande valeur en circulation ». L'article 2, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, également inséré par l'article 2 de la loi du 7 mai 2019, prévoit que le Roi fixe l'échelle des mises visée dans la définition précitée.

B.4.3.3. Il ressort des développements de la requête que les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 estiment que les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019 font naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les établissements de jeux de hasard de classe III disposant d'une licence C et, d'autre part, les lieux qui ne disposent pas de licence.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'appartiennent à aucune des deux catégories qu'elles comparent. Elles ne démontrent pas en quoi les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019 pourraient affecter directement et défavorablement leur situation.

B.4.3.4. Le recours dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 2 et 18 de la loi du 7 mai 2019.

B.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes dans les affaires n°s 7277, 7289, 7291 et 7296 n'ont pas d'intérêt légitime à demander l'annulation de l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, qui dispose :

« La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés ».

Le Conseil des ministres fait valoir que l'intention des parties requérantes en demandant cette annulation est qu'elles puissent proposer des paris exposés à la fraude, de sorte que leur intérêt doit être considéré comme illégitime.

B.5.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7277, 7289, 7291 et 7296 ne critiquent pas en soi le fait que des paris susceptibles de fraude puissent être interdits, mais elles soutiennent entre autres que la disposition attaquée confie une trop grande marge d'appréciation à la Commission des jeux de hasard. Leur intérêt n'est donc pas illégitime.

B.5.3. L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne les paris hippiques (deuxième, septième et huitième moyens dans l'affaire n° 7277; premier moyen et second moyen, deuxième branche, dans les affaires n^{os} 7289 et 7291)

Les dispositions attaquées

B.6.1. L'article 22 de la loi du 7 mai 2019 insère un nouvel article 43/2/1 dans la loi du 7 mai 1999. Cette disposition prévoit que l'organisation de paris hippiques nécessite une licence F1P, que la Commission des jeux de hasard ne peut octroyer qu'aux titulaires de licence F1. En outre, elle habilite le Roi à fixer les conditions spécifiques qui doivent être respectées pour l'engagement de paris hippiques.

Le nouvel article 43/2/1 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1er. Les organisateurs de paris sur les courses hippiques doivent disposer d'une licence de classe F1P que la commission ne peut accorder qu'aux titulaires d'une licence de classe F1.

La commission prend une décision sur les demandes d'octroi de la licence de classe F1P dans les trois mois de la demande.

§ 2. Le Roi fixe les conditions spécifiques qui doivent être respectées pour l'engagement de ces paris par le titulaire d'une licence F1P ».

B.6.2. L'article 21, 3°, de la loi du 7 mai 2019 remplace le deuxième paragraphe de l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 et l'article 21, 4°, de la loi du 7 mai 2019 insère un troisième paragraphe dans cette même disposition. À la suite de ces modifications, l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1er. En matière de courses hippiques, seuls les paris suivants sont autorisés :

1° les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

2° les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger;

3° les paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

4° les paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques qui ont lieu à l'étranger.

§ 2. Concernant les courses hippiques :

1° les paris visés au paragraphe 1er, 1° et 3°, ne peuvent être organisés que moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question et aux conditions fixées par le Roi. Cette association peut adopter la forme d'une association sans but lucratif;

2° les paris visés au paragraphe 1er, 2°, ne peuvent être organisés qu'aux conditions fixées par le Roi par l'organisateur de paris visé au 1° et moyennant une convention conclue entre l'organisateur étranger agréé dans un Etat membre de l'Union européenne et le titulaire d'une licence de classe F1;

3° les paris visés au paragraphe 1er, 4°, ne peuvent être organisés qu'aux conditions fixées par le Roi par l'organisateur des paris visé au 1°.

§ 3. Le titulaire d'une licence F1P, qui souhaite proposer des paris sur des courses hippiques organisées par une association de courses visée au paragraphe 2, 1°, conclut une convention avec cette association de courses. La convention par laquelle l'association autorise l'offre de paris fixe au minimum la manière dont l'association de courses transmet les données relatives aux courses qu'elle organise, le délai de transmission de ces données ainsi que la compensation convenue entre les parties. Lorsque le titulaire de licence F1P souhaite proposer des paris sur l'ensemble des courses hippiques organisées par des associations de courses agréées, il conclut une convention avec l'ensemble de ces associations. Cette convention fixe au minimum la manière dont les associations de courses transmettent les données relatives aux courses qu'elles organisent, le délai de transmission de ces données ainsi que la compensation convenue entre les parties.

Lorsqu'un titulaire de licence F1P souhaite proposer des paris sur toutes les courses hippiques organisées par des associations de courses agréées ou sur des courses hippiques se déroulant à l'étranger, les associations de courses s'accordent sur la gestion des données et des images de leurs courses hippiques ainsi que sur l'octroi des autorisations pour l'offre de paris sur ces courses. Le titulaire d'une licence F1P n'est redevable que d'une seule compensation périodique pour cette autorisation, répartie entre les associations de courses agréées selon une clé de répartition définies entre elles ».

Il s'ensuit notamment que le titulaire d'une licence F1P qui souhaite organiser des paris sur des courses hippiques qui ont lieu en Belgique doit obtenir l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question (article 43/2, § 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999) et doit lui payer une compensation dont le montant est fixé conventionnellement (article 43/2, § 3,

alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999). Seuls les titulaires de licence F1P qui ont reçu l'autorisation d'organiser des paris sur des courses hippiques se déroulant en Belgique peuvent en outre organiser des paris sur des courses hippiques qui ont lieu à l'étranger (article 43/2, § 2, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 1999). Si le titulaire d'une licence F1P souhaite organiser des paris sur l'ensemble des courses hippiques se déroulant en Belgique ou s'il souhaite organiser des paris sur des courses hippiques se déroulant à l'étranger, il doit payer une compensation périodique aux associations de courses, que ces dernières se répartissent entre elles (article 43/2, § 3, alinéas 1er et 2, de la loi du 7 mai 1999).

B.6.3. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur entendait ainsi renforcer la protection des joueurs et veiller à l'intégrité des paris hippiques en assurant le financement du secteur hippique. Les travaux préparatoires exposent :

« Généralités

Les amendements avec les numéros 18 à 24 visent à renforcer le cadre réglementaire, afin de soutenir le secteur des paris hippiques et des paris sous licence, qui jouissent d'une longue tradition et qui sont liés à diverses activités culturelles dans notre pays. Proposer au joueur une offre sous licence et contrôlée dans son propre pays lui garantit une meilleure protection. L'intégrité des paris est liée à une organisation professionnelle du secteur hippique, qui a besoin d'un soutien structurel pour pouvoir continuer à développer ses activités.

[...]

Le secteur des courses hippiques et le secteur des paris sont fortement liés l'un à l'autre. Depuis longtemps, les gens font des paris sur des courses hippiques créant une marge sur ces paris qui d'une part assure le financement des primes des courses, qui sont les revenus des acteurs socioprofessionnels du secteur des courses, et qui d'autre part permet l'organisation de courses. Il s'agit du modèle d'entreprise général du secteur des courses hippiques. Il est donc important que le secteur des courses soit financé normalement par les paris et, en ce qui concerne les organisateurs autorisés de paris, qu'ils disposent de courses (de qualité) pour lesquelles des paris peuvent être proposés et, à cette fin, ils doivent avoir un cadre clair afin de disposer des données et des images télévisées de ces courses. Si les paris n'apportent pas de retour, le secteur des courses hippiques ne pourra jamais fonctionner et aucun pari sûr ne pourra être proposé sur des courses hippiques.

[...]

Il ressort des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 qu'au travers de cette modification législative, le législateur vise un triple objectif :

(i) la préservation de l'équilibre financier du secteur hippique et, plus particulièrement, des associations de courses;

(ii) la lutte contre la criminalité et la fraude; et enfin

(iii) la lutte contre la dépendance au jeu et la protection du consommateur.

[...]

Le législateur avait donc clairement l'intention de soutenir le secteur des courses hippiques. Les frais exposés par le secteur des courses pour l'organisation de ces dernières sont principalement des frais pour des services communs au profit du secteur des courses lui-même et des organisateurs de paris sur ces courses, de sorte qu'il est équitable que ces derniers couvrent donc également ces frais.

Dès lors, la législation existante sur les jeux de hasard prévoit déjà un soutien conventionnel de la filière hippique, mais uniquement en ce qui concerne les paris mutuels sur des courses hippiques ayant lieu à l'étranger. En outre, en fonction de la loi, les associations de courses obtiennent des revenus financiers des conventions commerciales qu'ils concluent avec les titulaires de licence de classe F1 qui proposent des paris sur des courses hippiques se déroulant en Belgique. Pendant quelques années, ce système – rendu possible par la loi modifiée à l'époque – a été la planche de salut des courses hippiques en Belgique. Cependant, la loi modifiée n'est pas suffisante parce que dans la pratique, ce soutien défini contractuellement n'est pas (n'est plus) fonctionnel, de sorte qu'à présent il ne suffit absolument pas à préserver la viabilité du secteur des courses hippiques, qui assument tous les frais pour avoir la qualité exigée. En outre, une adaptation de la loi doit mieux régler certains points.

La modification de la loi ne consiste pas en une nouvelle ligne de politique, mais en une modification technique afin de confirmer à nouveau la politique existante.

Élaboration de l'objectif de soutien du secteur

Lignes directrices

Afin de réajuster ce soutien financier du sport hippique, il est nécessaire de modifier le système existant. Pour ce faire, il convient de prévoir un retour conventionnel généralisé dans la loi sur les jeux de hasard. Le retour conventionnel régi par la loi ne s'applique plus uniquement aux paris mutuels, mais est généralisé à tous les types de paris hippiques (mutuels et à cote), tant pour les courses organisées en Belgique que pour celles organisées à l'étranger. [...]

Droits aux images

Une deuxième question que les organisateurs de paris hippiques autorisés doivent résoudre concerne les images télévisées des courses. La diffusion des images des courses hippiques

belges est très complexe. Les associations de courses sont les détenteurs respectifs des droits sur les images des courses organisées chez elles.

Dans un contexte où les opérateurs doivent verser une contribution au secteur hippique pour tous les paris hippiques, il est indiqué d'instaurer un système simplifié pour l'exploitation des images et des données des courses hippiques par les opérateurs de paris en question. La contribution des opérateurs de paris – déterminée conventionnellement, mais régie par la loi – est destinée aux associations de courses. Ces associations de courses sont les propriétaires des données (programmation des courses des différentes associations de courses, listes des participants, résultats, etc.) et des images de courses se déroulant dans leur hippodrome. Une réglementation relative aux images et aux données de courses hippiques doit faire partie de la convention devant être conclue entre l'association (les associations) de courses et le titulaire de licence F1P. Les exploitants légitimes de paris pour les courses hippiques doivent pouvoir obtenir ces droits de manière uniforme.

Importance de la protection du joueur et de l'intégrité

Une troisième question concerne la protection adéquate des joueurs et l'intégrité du sport hippique au sein d'un cadre régulateur stable. À cet égard, l'organe de gestion qui chapeaute le sport hippique (Fédération belge des courses hippiques ASBL) a un rôle important à jouer. Il assure la coordination entre les associations de courses, est responsable de la gestion générale des courses hippiques et peut collaborer à la lutte contre le trucage de compétitions. Cela implique, entre autres, une participation de la Fédération à la plate-forme nationale, qui doit faire office d'organe de concertation entre les autorités, les partenaires d'enquête, la Commission des jeux de hasard et le secteur sportif, afin d'améliorer les flux d'information entre les différentes parties prenantes. La Fédération a donc la responsabilité de veiller d'une part à une organisation et une gestion optimales des courses hippiques et d'autre part au maintien de l'intégrité du sport hippique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-41).

Et :

« Les modifications apportées à l'article 43/2 de la loi relative aux jeux de hasard visent à assurer au secteur des courses hippiques un retour généralisé. Actuellement, il est peu logique que la source principale de la couverture des frais du secteur des courses hippiques belge soit basée sur les paris mutuels sur des courses hippiques ayant lieu à l'étranger. Un retour conventionnel régi par la loi est donc généralisé à tous les types de paris hippiques (mutuels et à cote), tant pour les courses belges que pour les courses étrangères.

Ce retour généralisé peut être assuré en subordonnant tous les types de paris hippiques à un accord avec le secteur (comme c'est le cas actuellement pour les paris mutuels, à propos desquels la loi sur les jeux de hasard précise qu'ils ' ne peuvent être organisés que par ou moyennant l'autorisation de l'association de courses ').

Cela peut se faire en réservant toute forme de pari sur des courses hippiques à des organisateurs de paris qui offrent des paris mutuels sur des courses hippiques se déroulant en Belgique, pour lesquelles une convention doit être conclue avec les associations de courses

reconnues. Dans cette convention, les associations de courses peuvent intégrer un retour financier au profit du secteur des courses hippiques.

Dans ce cadre, il est important de reconnaître que, pour le secteur hippique comme pour le secteur des organisateurs de paris, un ‘ *one-stop-shop* ’ pour les opérateurs de paris sera bénéfique pour le bon fonctionnement du système, afin d’obtenir l’autorisation totale pour l’ensemble des paris sur les courses hippiques. Pour ces raisons, les associations de courses doivent se rassembler afin que les opérateurs de paris puissent conclure une convention sur l’ensemble de toutes les formes de paris sur les courses hippiques (mutuels et à cote, se déroulant en Belgique ainsi qu’à l’étranger). Pour les paris proposés dans l’enceinte de l’hippodrome, il faut encore toujours uniquement conclure une convention avec l’association de courses en question. Si l’opérateur de paris veut uniquement proposer des paris sur des courses hippiques organisées par une association de courses spécifiques, il ne pourra encore conclure cette convention qu’avec cette association de courses » (*ibid.*, pp. 44-45).

La répartition des compétences

B.7. Les parties requérantes dans l’affaire n° 7277 prennent un deuxième moyen de la violation, par l’article 21, 4°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 39 et 127 de la Constitution et des articles 4, 9°, et 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

Elles font valoir que la disposition attaquée a pour unique objectif de financer le secteur hippique et qu’elle ne relève dès lors pas de la compétence fédérale en matière de jeux et paris mais de la compétence communautaire en matière de sport ou de la compétence régionale en matière de politique agricole.

B.8.1. L’article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu’elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu’elle détermine, à l’exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu’elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l’article 4, dernier alinéa ».

L’article 127 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

- 1° les matières culturelles;
- 2° l'enseignement, à l'exception :
 - a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;
 - b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;
 - c) du régime des pensions;

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2°.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3°.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

L'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les matières culturelles visées à l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution sont :

[...]

9° L'éducation physique, les sports et la vie en plein air ».

L'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

V. En ce qui concerne l'agriculture :

1° la politique agricole et la pêche maritime ».

B.8.2. L'autorité fédérale est compétente pour régler les jeux et paris, pour déterminer les conditions auxquelles peuvent s'exercer les activités qu'elle autorise et pour en organiser le contrôle.

B.8.3. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si des mesures relatives aux courses de chevaux relèvent des compétences respectives des communautés et des régions en matière de sport et d'agriculture, la Cour constate qu'en l'espèce, les articles 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019 ne portent pas sur l'autorisation des courses de chevaux elles-mêmes mais portent sur l'autorisation de paris sur les courses de chevaux, sur la relation contractuelle entre les organisateurs de paris hippiques et les associations de courses et sur la compensation que les premiers doivent payer aux secondes.

B.8.4. De telles mesures ne relèvent ni du sport professionnel ni des sports d'amateur, compétences que l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 confie aux communautés en rangeant parmi les matières culturelles l'éducation physique, les sports et la vie en plein air. Les travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 « relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise » (dont l'article 2, alinéa 1er, 9°, visait ces matières dans les mêmes termes que l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980) indiquent d'ailleurs que le législateur a entendu en exclure la réglementation sur les paris (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 6).

B.8.5. De telles mesures sont également étrangères à la politique agricole qui relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et qui, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de cette disposition, comprend la négociation et l'exécution de la politique agricole commune, les normes relatives à la qualité des matières premières ainsi que des produits végétaux et animaux lorsqu'il ne s'agit pas d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, les mesures compensatoires de diminution d'activités des agriculteurs et les aides structurelles (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 4 et suivantes).

B.8.6. De telles mesures relèvent de la compétence fédérale en matière de jeux et paris.

B.9. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé.

La liberté d'établissement et la libre prestation des services

B.10.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un huitième moyen, première branche, de la violation, par les articles 21, 3° et 4°, et 22 de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec les articles 49, 52, 54, 56, 57 et 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE).

B.10.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7289 et 7291 prennent un second moyen, deuxième branche, de la violation, par l'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.3. En substance, les parties requérantes dans les affaires n°s 7277, 7289 et 7291 font valoir qu'en ce qu'elles subordonnent l'organisation de paris hippiques à l'autorisation des associations de courses et au paiement à celles-ci d'une compensation, les dispositions attaquées constituent une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.11. Lorsqu'une partie requérante dénonce, dans le cadre d'un recours en annulation, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou internationales ou avec d'autres principes généraux du droit garantissant un droit fondamental, le moyen consiste en ce que cette partie estime qu'une différence de traitement est établie, parce que la disposition qu'elle attaque dans le recours la prive de l'exercice de ce droit fondamental, alors que ce dernier serait garanti sans restriction à tout autre citoyen.

La catégorie de personnes qui aurait été privée de cette garantie fondamentale doit donc être comparée à la catégorie de personnes à laquelle cette garantie s'applique.

La Cour examine les moyens en ce sens.

B.12.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.12.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'exposent pas en quoi l'article 22 de la loi du 7 mai 2019, qui impose aux organisateurs de paris hippiques d'obtenir une licence F1P et de respecter les conditions spécifiques fixées par le Roi, violerait les dispositions visées au moyen.

Le huitième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 22 de la loi du 7 mai 2019.

B.13.1. Les paris sur les compétitions sportives, en ce compris les courses hippiques, offrent, contre une mise valant paiement, une espérance de gain en argent (CJUE, grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, point 40; CJCE, 21 octobre 1999, C-67/98, *Zenatti*, point 18). Ils constituent donc une activité économique, encadrée par les libertés économiques consacrées par le TFUE, dont la liberté d'établissement et la libre prestation des services (CJUE, grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, point 41; CJCE, 11 septembre 2003, C-6/01, *Anomar*, points 44 et 47).

B.13.2.1. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'une mesure constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services garanties par les articles 49 et 56 du TFUE lorsque cette mesure interdit, gêne ou rend moins attrayant l'exercice de ces libertés (CJUE, 22 janvier 2015, C-463/13, *Stanley International Betting Ltd*, point 45).

B.13.2.2. Dès lors qu'il subordonne l'organisation de paris hippiques à l'autorisation des associations de courses et au paiement à celles-ci d'une compensation, l'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019 entraîne une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

B.13.3. Pour être compatible avec les articles 49 et 56 du TFUE, une mesure indistinctement applicable restreignant la liberté d'établissement et la libre prestation des services doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ce qui implique qu'elle doit répondre véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique, et elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (CJUE, 22 juin 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, point 40; grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, point 55; CJCE, 6 novembre 2003, C-243/01, *Gambelli*, point 65).

B.13.4.1. Dans le domaine des jeux et des paris, la Cour de justice a jugé que les objectifs de prévention de la fraude, de protection des consommateurs et de protection de l'ordre social constituent des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services (CJUE, 22 juin 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, point 36; 30 juin 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, point 38; CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International Ltd*, point 56). En outre, selon la Cour de justice, les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ainsi que les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris peuvent être de nature à justifier l'existence, au profit des autorités nationales, d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social (CJUE, 3 juin 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd et Ladbrokes International Ltd*, point 19).

En revanche, la Cour de justice considère que, bien qu'il ne soit pas indifférent que le prélèvement sur les recettes provenant des jeux de hasard autorisés puisse participer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général, un tel motif ne pourrait constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire et non la justification réelle de la politique restrictive mise en place, dès lors que les motifs purement économiques ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général pouvant justifier une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services (CJUE, 30 juin 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, point 52; CJCE, 21 octobre 1999, C-67/98, *Zenatti*, point 36).

B.13.4.2. Comme il est dit en B.6.3, la disposition attaquée vise à renforcer la protection des joueurs et à garantir l'intégrité des paris hippiques en assurant le financement du secteur hippique.

La protection des joueurs et la lutte contre la fraude en garantissant l'intégrité des paris hippiques constituent des raisons impérieuses d'intérêt général.

B.13.5. En ce qu'elle soumet l'organisation de paris hippiques à l'autorisation des associations de courses et au paiement à celles-ci d'une compensation, la disposition attaquée est pertinente au regard des objectifs poursuivis. Les travaux préparatoires soulignent en effet que « l'intégrité des paris est liée à une organisation professionnelle du secteur hippique, qui a besoin d'un soutien structurel pour pouvoir continuer à développer ses activités » et que « si les paris n'apportent pas de retour, le secteur des courses hippiques ne pourra jamais fonctionner et aucun pari sûr ne pourra être proposé sur des courses hippiques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/002, pp. 37-38).

En outre, la disposition attaquée répond au souci d'atteindre d'une manière cohérente et systématique les objectifs poursuivis. S'inscrivant dans l'objectif de canalisation qui est poursuivi plus généralement par la loi du 7 mai 1999, elle est de nature à diriger les joueurs vers une offre légale de paris hippiques organisés sur des courses dont la qualité et la pérennité sont assurées par le financement provenant du secteur des paris. À cet égard, il convient de souligner que la Cour de justice a jugé qu'une politique d'expansion contrôlée des activités de jeux de hasard peut être cohérente tant avec l'objectif consistant à prévenir l'exploitation des activités de jeux de hasard à des fins criminelles ou frauduleuses qu'avec celui de la prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci, en dirigeant les consommateurs vers l'offre émanant des opérateurs autorisés (CJUE, 28 février 2018, C-3/17, *Sporting Odds Ltd*, point 29).

B.13.6.1. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée est proportionnée aux objectifs poursuivis.

B.13.6.2. La réalisation des objectifs poursuivis ne nécessite pas que les associations de courses se voient reconnaître le droit de refuser l'organisation de paris hippiques par les personnes auxquelles la Commission des jeux de hasard a octroyé une licence F1P.

Ce faisant, la disposition attaquée est de nature à créer un conflit d'intérêts chez les associations de courses. En effet, dès lors qu'il n'est pas exclu que les associations de courses puissent être titulaires d'une licence F1P, elles peuvent avoir un intérêt financier à ne pas octroyer d'autorisation à leurs concurrents si elles sont elles-mêmes titulaires d'une licence F1P. Plus généralement, la disposition attaquée peut inciter les associations de courses, et également celles qui ne sont pas titulaires d'une licence F1P, à marquer exclusivement leur accord sur l'offre de paris émanant des titulaires de licences qui sont disposés à offrir les conditions contractuelles les plus avantageuses pour l'association de courses, et à organiser ainsi une enchère entre les titulaires d'une licence.

B.13.6.3. Selon les travaux préparatoires, la compensation que les titulaires de licence F1P doivent payer aux associations de courses vise, d'une part, à faire participer les premiers aux frais exposés par les secondes pour l'organisation des courses, dès lors que ces frais « sont principalement des frais pour des services communs au profit du secteur des courses lui-même et des organisateurs de paris sur ces courses » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/002, p. 39) et constitue, d'autre part, la contrepartie pour l'exploitation des images et des données des courses hippiques par les titulaires de licence F1P (*ibid.*, p. 40).

En ce qui concerne les courses hippiques se déroulant en Belgique, qui sont organisées par les associations de courses auxquelles la compensation doit être payée, la disposition attaquée ne prévoit aucun mécanisme permettant d'assurer que la compensation, en ce qu'elle vise à faire participer les titulaires de licence F1P dans les coûts d'intérêt commun supportés par les associations de courses, n'excède pas ces coûts.

En ce qui concerne les courses hippiques se déroulant à l'étranger, qui ne sont pas organisées par les associations de courses auxquelles la compensation doit être payée, il convient de constater, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la participation de « chevaux belges » aux courses hippiques étrangères peut justifier qu'une compensation soit payée auxdites associations de courses, que la disposition attaquée ne lie pas la compensation à la participation de « chevaux belges » aux courses hippiques étrangères.

B.13.6.4. Il résulte de ce qui précède que la restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services que la disposition attaquée entraîne n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis.

B.14. L'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE. La lecture combinée de ces dispositions avec les autres dispositions visées dans le moyen ne saurait aboutir à un constat de violation plus étendu.

Il y a lieu d'annuler l'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019.

Le principe d'égalité et de non-discrimination et le droit européen de la concurrence

B.15.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un septième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 21, 3° et 4°, et 22 de la loi du 7 mai 2019.

Dans une première branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre les organisateurs de paris hippiques, qui doivent conclure une convention avec les associations de courses et leur verser une compensation, et les organisateurs de paris dans tous les autres domaines, qui ne sont soumis à aucune contrainte financière.

Dans une seconde branche, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les titulaires de licence F1P et les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui engagent leurs paris et, d'autre part, les

libraires, la Loterie Nationale et les organisateurs qui engagent des paris dans les hippodromes, en ce que la seconde catégorie ne doit ni conclure une convention avec les associations de courses, ni leur verser une compensation.

B.15.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un huitième moyen, seconde branche, de la violation, par les articles 21, 3° et 4°, et 22 de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 101, 102 et 106 du TFUE.

Elles font valoir qu'en ce qui concerne les courses hippiques se déroulant en Belgique, les dispositions attaquées amènent toutes les associations de courses à négocier en commun avec les organisateurs de paris, supprimant dès lors toute concurrence entre les associations de courses. En outre, elles font valoir qu'en ce qui concerne les courses hippiques se déroulant à l'étranger, les associations de courses sont inévitablement amenées à abuser de la position dominante que les dispositions attaquées leur confèrent.

B.15.3. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7289 et 7291 prennent un premier moyen de la violation, par l'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 102 et 106 du TFUE.

Elles font valoir qu'en confiant aux associations de courses agréées par la fédération compétente le pouvoir d'autoriser l'organisation de paris hippiques sur des courses se déroulant en Belgique ou à l'étranger, les dispositions attaquées confèrent à ces associations des droits spéciaux qui leur permettent d'évincer leurs concurrents sur le marché des paris hippiques.

B.16.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.16.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'exposent pas en quoi l'article 22 de la loi du 7 mai 2019, qui impose aux organisateurs de paris hippiques d'obtenir une

licence FIP et de respecter les conditions spécifiques fixées par le Roi, violerait, d'une part, les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément et, d'autre part, les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 101, 102 et 106 du TFUE.

Le septième moyen et le huitième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 sont irrecevables en ce qu'ils sont dirigés contre l'article 22 de la loi du 7 mai 2019.

B.17. En ce qu'ils sont dirigés contre l'article 21, 3° et 4°, de la loi du 7 mai 2019, le septième moyen et le huitième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 et le premier moyen dans les affaires n°s 7289 et 7291 ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue que celle qui est mentionnée en B.14. Par conséquent, ils ne doivent pas être examinés.

En ce qui concerne l'obligation pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conclure une convention avec la commune et en ce qui concerne les restrictions de localisation qui leur sont applicables (troisième, neuvième et dixième moyens dans l'affaire n° 7277; premier, deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 7279; second moyen, troisième et quatrième branches, dans l'affaire n° 7289; deuxième moyen dans l'affaire n° 7296)

Les dispositions attaquées

B.18.1. L'article 23, 1°, de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« À l'article 43/4 de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. La convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe IV et qui exerce le contrôle de la commune. ’ ».

L'article 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Dans l'article 43/5 de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

[...]

2° l'alinéa 1er est complété par les 5. et 6. rédigés comme suit :

‘ 5. veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe IV à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, sauf dérogation motivée par la commune;

6. présenter la convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard de classe IV et la commune du lieu de l'établissement sous la condition d'obtenir la licence de classe F2 requise ’;

3° l'article est complété par l'alinéa suivant :

‘ Les 5. et 6. de l'alinéa 1er ne s'appliquent pas aux demandeurs de licences de classe F2 pour l'engagement de paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV visé à l'article 43/4, § 5, ou pour l'engagement de paris dans un établissement de jeux de hasard mobile visé à l'article 43/4, § 2, alinéa 5. ’ ».

L'article 36 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Par dérogation aux articles 23, alinéa 1er, 1°, et 24, les titulaires de licence F1 et F2, qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, disposent d'une licence octroyée par la commission des jeux de hasard, peuvent poursuivre leurs activités aux mêmes conditions.

Les conditions visées aux articles 23, alinéa 1er, 1°, et 24 s'appliquent aux demandes de licence et aux demandes de renouvellement de licence introduites au plus tôt deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

B.18.2. Les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019 imposent deux nouvelles obligations aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

D'une part, l'exploitation de ces établissements nécessite désormais de conclure une convention avec la commune du lieu de l'établissement. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture et qui exerce le contrôle de la commune (articles 43/4, § 1er, alinéa 4 et 43/5, alinéa 1er, 6°, de la loi du 7 mai 1999, insérés par les articles 23, 1°, et 24, 2°, de la loi du 7 mai 2019).

D'autre part, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ne peuvent pas être établis à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, sauf dérogation motivée par la commune (article 43/5, alinéa 1er, 5°, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 24, 2°, de la loi du 7 mai 2019).

L'article 36 de la loi du 7 mai 2019 prévoit un régime transitoire selon lequel ces deux obligations s'appliquent aux demandes de licence et aux demandes de renouvellement de licence introduites au plus tôt deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 2019.

Les deux obligations précitées ne s'appliquent ni aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV, ni aux libraires, ni aux hippodromes (article 43/5, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 24, 3°, de la loi du 7 mai 2019).

B.18.3. Il ressort des travaux préparatoires que ces deux nouvelles obligations applicables aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV visent à renforcer le rôle des communes dans le contrôle de ces établissements et à limiter les risques d'ordre social liés à l'emplacement de ceux-ci et qu'elles s'inscrivent dans l'objectif général de protection des joueurs. En outre, les travaux préparatoires soulignent que les articles 34, alinéa 3, et 36, 4° et 5°, de la loi du 7 mai 1999 imposent déjà des obligations similaires aux établissements de jeux de hasard de classe II. Les travaux préparatoires exposent ainsi :

« L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi, notamment en tenant compte de la proximité de l'établissement de jeux de hasard de classe IV avec par exemple des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des endroits fréquentés par des jeunes, des lieux de culte ou encore des prisons. Cette convention détermine également les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe IV et qui exerce le contrôle de la commune.

Prévoir une convention donne aux communes un contrôle effectif dans ces licences et leur donne une partie du contrôle des établissements de jeux de hasard. C'est logique en raison de leur mission du maintien de l'ordre, de la paix et de la sécurité sur leur territoire.

Une telle disposition n'est pas neuve dans la loi sur les jeux de hasard. En effet, cette condition existe déjà pour les salles de jeux automatiques (art. 34, al. 3, de la loi).

[...]

L'article 14 ajoute deux conditions supplémentaires auxquelles doivent répondre les demandeurs d'une licence de classe F1 et F2.

La première condition a pour but de limiter les risques d'ordre social liés à l'emplacement des agences de paris. Celles-ci ne peuvent pas être établies à proximité des lieux fréquentés par les jeunes ou des établissements d'enseignement. Il s'agit ici d'écoles, de maisons de jeunes, etc. De même, une agence de paris ne peut pas être établie à proximité des hôpitaux notamment où des personnes sont traitées pour des troubles liés aux jeux.

Cette condition est similaire à celle existante pour les demandeurs d'une licence de classe B (art. 36.4, de la loi).

Une dérogation à cette condition est toutefois possible sur base d'une motivation de la commune. Si dans la convention qu'elle a pris avec l'établissement, la commune a pris suffisamment de mesures de protection vis-à-vis du joueur potentiel, il peut être dérogé à cette condition, par exemple, si un établissement veut s'établir à proximité d'une école et que la commune a prévu des heures d'ouverture qui ne permettent pas à des jeunes de s'y rendre pendant ou juste avant et après les cours. La commune doit motiver expressément sa décision de ne pas interdire d'établissement à proximité des d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et, d'endroits fréquentés par des jeunes.

La deuxième condition ajoutée est liée à l'article 13 en projet et plus précisément au fait que l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant.

Pour obtenir une licence F2, le demandeur doit présenter ladite convention à la commission des jeux de hasard. Encore une fois une telle condition existe déjà pour les demandeurs d'une licence de classe B (Art. 36.5, de la loi).

À noter que ces deux nouvelles conditions ne s'appliquent ni aux librairies et hippodromes, ni aux établissements mobiles de classe IV, et ce, en raison du montant limité de la mise autorisée dans les librairies et du caractère temporaire des hippodromes et des établissements mobiles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 12-14).

La répartition des compétences

B.19. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un troisième moyen de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019, de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En substance, elles font valoir que les dispositions attaquées empiètent sur la compétence des régions de déterminer les attributions des communes.

B.20.1. La composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales relèvent par principe de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.20.2. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la même loi spéciale disposent respectivement :

« Les conseils communaux et, dans la mesure où ils existent, les conseils provinciaux ou les conseils des collectivités supracommunales, règlent respectivement tout ce qui est d'intérêt communal, provincial ou supracommunal; ils délibèrent et statuent sur tout ce qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés »;

« Les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des collectivités supracommunales, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités ».

Il ressort de ces dispositions que l'autorité fédérale peut confier des tâches aux communes lorsqu'elle agit dans le cadre de ses propres compétences.

B.20.3. Dès lors que la compétence de l'autorité fédérale en matière de jeux et paris lui permet de réglementer les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, elle est compétente pour confier aux communes des tâches relatives à l'autorisation et au contrôle de ces établissements.

B.21. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé.

La comparaison entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II et le régime transitoire

B.22.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un neuvième moyen, première branche, de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019.

Elles font valoir que les dispositions attaquées traitent de manière identique les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II, alors que ces deux catégories d'établissements se trouvent dans des situations différentes.

B.22.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 24 et 36, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019.

Dans les première et deuxième branches, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître deux différences de traitement injustifiées entre les demandeurs d'une licence F2 pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV et les demandeurs d'une licence B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II : d'une part, seuls les seconds ne peuvent pas s'établir à proximité de lieux de culte et de prisons et, d'autre part, seuls les premiers peuvent bénéficier d'une dérogation motivée par la commune leur permettant de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux ou d'endroits fréquentés par des jeunes.

Dans la troisième branche, elles font valoir que l'article 36, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019 perpétue de manière disproportionnée la différence de traitement existante mais injustifiée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et ceux de classe II.

Dans la quatrième branche, elles font valoir que les branches précédentes font corrélativement apparaître, d'une part, une différence de traitement injustifiée entre les joueurs, en ce qu'ils jouissent d'une protection moindre dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV que dans ceux de classe II, et, d'autre part, une différence de traitement injustifiée entre les voisins des établissements de jeux de hasard, qui en fonction de la classe de ceux-ci sont plus ou moins protégés contre les nuisances qui en émanent.

B.22.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un deuxième moyen de la violation du principe de la sécurité juridique en tant que principe général du droit à valeur constitutionnelle.

Selon elle, l'article 36 de la loi du 7 mai 2019 reporte à une date indéterminée l'entrée en vigueur des dispositions qu'il vise.

B.23. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'exposent pas en quoi l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution serait violé par les dispositions attaquées.

Le neuvième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

B.24. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs des parties requérantes dans l'affaire n° 7296 sont dirigés contre l'article 24, 2°, de loi du 7 mai 2019 en ce qu'il insère l'article 43/5, alinéa 1er, 5°, dans la loi du 7 mai 1999 et contre l'article 36, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7296, la Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.25.1. 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'autorité fédérale, 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.25.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement la compatibilité d'une loi avec le principe de la sécurité juridique.

B.25.3. Dès lors qu'il est pris uniquement de la violation du principe de la sécurité juridique, le deuxième moyen dans l'affaire n° 7279 est irrecevable.

B.26. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.27. Les développements d'une proposition de loi, qui visait notamment à porter à 21 ans la limite d'âge pour la pratique de l'ensemble des paris et jeux de hasard et dont l'examen a été joint au projet ayant abouti à la loi du 7 mai 2019, exposent :

« Les développements du projet de loi 1992/001 [soulignent] que les paris sont déjà autorisés à partir de la majorité parce que ces jeux de hasard créent moins d'accoutumance que ceux qui peuvent être exploités par les titulaires d'une licence A et B ou par les titulaires d'une licence supplémentaire et en renvoyant plus particulièrement à la théorie '*short-odd & long-odd*' (c.-à-d. la thèse selon laquelle les jeux dont le résultat est immédiatement connu créent davantage d'accoutumance que les paris dont le résultat n'est connu qu'ultérieurement, par exemple le résultat final d'une compétition sportive). [...]

[...]

[...] Reste ensuite à savoir s'il existe encore réellement une distinction entre les '*long odds*' et les '*short odds*'. En effet, les paris actuels peuvent porter sur une telle diversité d'éléments pendant les matchs, les paris en cours de jeu permettant de parier sur un événement toujours en cours (par exemple, sur l'équipe qui recevra la première carte jaune au cours d'un

match de football). En cas de paris en cours de jeu, les parieurs peuvent adapter leurs paris pendant la partie en fonction de l'évolution du match. Le degré de risque de ce type de jeu est dès lors passé de ' peu addictif ' à ' jeu à haut risque ' pour les joueurs problématiques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2214/001, pp. 7-8).

À propos de la nouvelle limite d'âge de 21 ans pour la pratique dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV des jeux de hasard automatiques qui sont visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999, l'exposé des motifs du projet de loi ayant abouti à la loi du 7 mai 2019 expose :

« Par rapport aux paris offerts dans les agences de paris, les jeux de hasard virtuels peuvent être plus addictifs pour les jeunes notamment car ils ne sont pas liés à un événement sportif réel (qui est limité dans le temps). Le résultat est connu immédiatement après la mise, ce qui implique que la période entre la mise et le gain est très courte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

Lors des travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2019, un membre a en outre souligné :

« Les études scientifiques sont claires et les facteurs de risque qui entraînent des comportements excessifs voire des assuétudes sont connus: faible temps entre la mise et le résultat, accessibilité du jeu, dématérialisation de l'argent, absence de contrôle social, la consommation d'alcool, la croyance que l'on peut avoir une maîtrise sur l'issue d'un match ou d'un jeu, le haut taux de redistribution (plus un joueur a l'impression qu'il gagne, plus il rejouera). Plus ces facteurs sont cumulés, plus le jeu présente un risque » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/008, p. 7).

B.28.1. Comme le Conseil des ministres et la Loterie Nationale le soulignent, le législateur a raisonnablement pu considérer que les paris qui sont classiquement engagés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent moins de risques que les jeux de hasard qui sont exploités dans les établissements de jeux de hasard de classe II (salles de jeux automatiques) mais que les risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV se sont néanmoins accrus en raison de deux facteurs. D'une part, le développement croissant des paris en direct, à savoir les paris portant sur un événement ou des faits qui sont en cours, dont le résultat n'est pas déjà connu et dont le fait incertain n'est pas déjà survenu, engendre des risques accrus, dès lors que ces paris peuvent être caractérisés par un court intervalle de temps entre la mise et le résultat. D'autre part, les jeux de hasard automatiques visés à

l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999 présentent également un risque accru.

B.28.2 Eu égard à l'accroissement des risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, il n'est pas dépourvu de justification raisonnable de leur imposer de conclure une convention avec la commune et de leur interdire par principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, à l'instar des obligations similaires qui s'appliquaient déjà aux établissements de jeux de hasard de classe II.

Le fait que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les établissements de jeux de hasard de classe II sont soumis à plusieurs égards à des règles différentes, notamment quant à la durée de leur licence respective, n'implique pas que les obligations imposées aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV par les dispositions attaquées seraient disproportionnées.

B.28.3. Le législateur a raisonnablement pu considérer que les risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ne sont toutefois pas devenus identiques à ceux liés aux établissements de jeux de hasard de classe II.

Il n'est pas dépourvu de justification raisonnable de ne pas étendre à tout établissement de jeux de hasard fixe de classe IV l'interdiction de s'établir à proximité de lieux de culte et de prisons que l'article 36, 4°, de la loi du 7 mai 1999 prévoit pour les établissements de jeux de hasard de classe II. Il en va d'autant plus ainsi qu'une commune peut, si les circonstances locales concrètes le justifient, refuser de conclure une convention avec l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV qui souhaiterait s'établir à proximité d'un lieu de culte ou d'une prison. Les travaux préparatoires exposent en effet :

« L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. Cette convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi, notamment en tenant compte de la proximité de l'établissement de jeux de hasard de classe IV avec par exemple des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des endroits fréquentés par des jeunes, des lieux de culte ou encore des prisons » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

De même, il n'est pas dépourvu de justification raisonnable de permettre aux communes de déroger à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes qui est applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, bien qu'une telle faculté de dérogation n'existe pas à l'égard des établissements de jeux de hasard de classe II.

B.29.1. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.29.2. Le régime transitoire prévu par l'article 36 de la loi du 7 mai 2019 a pour effet que l'obligation pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conclure une convention avec la commune et l'interdiction de principe pour ces établissements de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes s'appliquent aux demandes de licence et de renouvellement de licence qui sont introduites à partir du 25 mai 2021, à savoir deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 2019.

Comme le soulignent les travaux préparatoires, ce régime transitoire est raisonnablement justifié par le souhait de laisser un temps d'adaptation suffisant aux communes et de garantir la sécurité juridique des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV qui étaient en activité lors de l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 2019 (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 28).

B.30. Le neuvième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 7296 ne sont pas fondés.

La différence de traitement entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires

B.31.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un neuvième moyen, seconde branche, de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019.

En substance, elles font valoir que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement injustifiée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires, en ce que seuls les premiers sont soumis à l'obligation de conclure une convention avec la commune et à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes.

B.31.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 7 mai 2019, notamment, en ce qu'elle fait naître la différence de traitement précitée.

En substance, elle fait valoir que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires sont des catégories comparables, que la différence de traitement critiquée ne poursuit aucun objectif légitime, que le critère de distinction n'est ni objectif, ni pertinent et que les conséquences pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV sont disproportionnées.

B.32. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'exposent pas en quoi l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution serait violé par les dispositions attaquées.

Le neuvième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

B.33. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs de la partie requérante dans l'affaire n° 7279 sont dirigés contre les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7279, la Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.34. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.35. Les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires qui sont titulaires d'une licence F2 sont comparables au regard des mesures en cause, dès lors qu'ils peuvent tous deux engager des paris.

B.36. Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 7279, la distinction entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires visés à l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 repose sur un critère objectif.

L'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 5. En dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV précités peuvent également être engagés :

1° les paris sur les événements sportifs et sur les courses hippiques, à titre complémentaire, par les libraires, personnes physiques ou personnes morales, inscrits à la Banque-carrefour des entreprises en qualité d'entreprise commerciale, pour autant qu'ils ne soient pas engagés dans des endroits où des boissons alcoolisées sont vendues pour être consommées sur place.

Le Roi fixe les conditions spécifiques auxquelles les libraires doivent satisfaire pour l'engagement de ces paris. Ils doivent disposer d'une licence de classe F2 ».

La notion de « libraires » doit s'entendre dans le sens courant qui figure dans l'article 16, § 2, alinéa 1er, a), de la loi du 10 novembre 2006 « relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services ». Il s'agit des unités d'établissement dont l'activité principale consiste en la vente de journaux, de magazines, de produits de tabac et d'articles pour fumeurs, de cartes téléphoniques et de produits de la Loterie nationale. Par conséquent, il n'y a pas de discordance dans la loi entre le terme français « libraires » et le terme néerlandais « dagbladhandelaars ».

La notion d'activité exercée « à titre complémentaire » doit également s'entendre dans son sens courant, à savoir une activité qui n'est pas exercée à titre principal. Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 7279, il n'y a pas de discordance entre le terme français d'activité exercée « à titre complémentaire » et le terme néerlandais « nevenactiviteit ». Le législateur a valablement pu habiliter le Roi à définir les conditions spécifiques pour qu'il soit question d'une activité exercée « à titre complémentaire ». Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard » (ci-après : la loi du 10 janvier 2010) exposent à cet égard :

« Les libraires ne peuvent engager de paris qu'à titre accessoire. Le Roi doit préciser les conditions plus spécifiques pour qu'il puisse être question d'une activité accessoire. Ces critères doivent au moins concerner la part des paris autorisés conformément à la présente loi par rapport au chiffre d'affaires total de la librairie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 38).

Et :

« [Une membre] cite l'exposé des motifs (DOC 52-1992/001, p. 38) selon lequel les critères qui devront être fixés par le Roi devront au moins concerner la part des paris autorisés par rapport au chiffre d'affaires total de la librairie. L'intervenante estime que le chiffre d'affaires est un critère extrêmement volatile que l'on peut difficilement considérer comme un critère principal pour la détermination du caractère accessoire ou non d'une activité.

Le secrétaire d'État [à la Coordination de la lutte contre la fraude, adjoint au premier ministre, et secrétaire d'État, adjoint au ministre de la Justice] remarque à cet égard que les critères qui seront déterminés par le Roi seront avant tout bel et bien des critères objectifs. Le chiffre d'affaires ne sera pris en compte qu'en cas de contestation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 84).

Il n'appartient pas à la Cour de contrôler la constitutionnalité de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV », que le Roi a pris sur le fondement de cette habilitation.

B.37.1. Le critère de distinction entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires visés à l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999 est pertinent au regard des objectifs de limitation des risques d'ordre social et de protection des joueurs qui sont poursuivis par les mesures attaquées.

B.37.2. Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 exposent :

« - Le type de joueur qui se rend chez un libraire pour engager un pari sur des courses hippiques diffère du type de joueur fréquentant une agence de paris. Une agence de paris accueille les joueurs qui y passent un certain temps pour engager leurs paris, alors que le joueur qui se rend dans une librairie n'y reste que le temps nécessaire pour déposer son pari.

- L'infrastructure d'une librairie diffère de celle d'une agence de paris. Les agences de paris disposent de tables sur lesquelles sont déposés des journaux sportifs permettant aux joueurs d'effectuer un choix avant d'engager leur pari. Elles possèdent par ailleurs des écrans qui permettent aux joueurs de suivre les courses. Ces agences sont équipées de manière à attirer les joueurs, qui viennent y passer leur temps et nouent des contacts avec d'autres joueurs.

- Pour le libraire, l'acceptation de paris peut ne constituer qu'une activité exercée à titre complémentaire, contrairement aux agences de paris, dont c'est l'activité principale. Pour cette raison, le Roi devra préciser les critères et conditions auxquels les libraires devront satisfaire pour qu'il s'agisse d'une activité exercée à titre complémentaire. Ces conditions porteront en tout cas sur des éléments qui ne soient pas de nature à inciter le joueur à rester dans la librairie pour engager un pari. Le Roi pourra par exemple interdire aux libraires d'installer des écrans permettant aux joueurs de suivre les événements sportifs sur lesquels ils parient, ou leur interdire de réserver certaines parties de leur surface commerciale à l'engagement de paris, etc. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/4, p. 15).

Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2019 exposent à propos des mesures attaquées :

« À noter que ces deux nouvelles conditions ne s'appliquent ni aux librairies et hippodromes, ni aux établissements mobiles de classe IV, et ce, en raison du montant limité de la mise autorisée dans les librairies et du caractère temporaire des hippodromes et des établissements mobiles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).

B.37.3. Les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent plusieurs caractéristiques qui les distinguent des libraires.

Premièrement, l'engagement de paris constitue en principe l'activité exclusive des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, tandis qu'elle ne constitue qu'une activité accessoire pour les libraires.

Deuxièmement, sur le fondement de l'article 43/4, § 5, 1°, de la loi du 7 mai 1999, le Roi a pris l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV », qui détermine notamment les conditions applicables à l'engagement de paris par les libraires. Cet arrêté royal limite l'espace des librairies qui peut être occupé pour l'engagement de paris et limite la publicité axée sur cette activité (article 4) et interdit dans les librairies la présence d'écrans de télévision et d'autres supports audiovisuels faisant la promotion des paris ou diffusant les événements auxquels ils ont trait (article 3). Comme le souligne le Conseil des ministres, cette dernière interdiction est de nature à rendre très difficile dans les librairies la pratique des paris en direct, qui, comme il est dit en B.28.1, présentent des risques accrus selon le législateur.

Troisièmement, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, et non les libraires, peuvent exploiter au « maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris » (article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999). Comme il est dit en B.28.1, ces jeux de hasard automatiques présentent des risques accrus selon le législateur.

Quatrièmement, la mise maximale est limitée à 200 euros par jour chez un libraire (article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV »). Cette limite oblige le joueur qui souhaite miser un montant supérieur à 200 euros à se déplacer chez un autre titulaire de licence F2 et elle peut dès lors constituer un frein pour le joueur.

B.37.4. Il ressort de ce qui précède que le législateur a raisonnablement pu considérer que les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV présentent des risques plus élevés que les libraires et qu'ils doivent dès lors être soumis à des conditions supplémentaires.

B.38. Enfin, les dispositions attaquées ne produisent pas d'effets disproportionnés à l'égard des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

B.39. Le neuvième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé. Le premier moyen dans l'affaire n° 7279 n'est pas fondé en ce qu'il est dirigé contre les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019.

La liberté d'établissement, la libre prestation des services et la liberté d'entreprendre

B.40.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un dixième moyen de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE.

En substance, elles font valoir que les dispositions attaquées portent atteinte au droit au travail, au libre choix d'une activité professionnelle, à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement et que cette atteinte n'est pas raisonnablement justifiée.

B.40.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un troisième moyen de la violation, par la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, de la liberté d'entreprendre consacrée par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et à l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elle fait valoir que les dispositions attaquées ne fixent pas de critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance pour encadrer la décision d'une commune de conclure ou non une convention avec un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV et la décision d'une commune d'octroyer ou non une dérogation à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes.

B.40.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, troisième branche, de la violation, par les articles 23, 1°, et 24, 2°, alinéa 2, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elle fait valoir que l'obligation pour les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conclure une convention avec la commune n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi de protection des joueurs. En outre, elle estime que cette obligation ne permet pas d'atteindre de manière cohérente et systématique l'objectif qui est poursuivi, dès lors qu'elle n'est pas applicable aux libraires, aux hippodromes et aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV.

B.40.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, quatrième branche, de la violation des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par l'article 24, 2°, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 2019, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, 3°, de la même loi.

En substance, elle fait valoir que les dispositions attaquées ne précisent pas les critères permettant d'apprécier la proximité avec les établissements d'enseignement, les hôpitaux et les endroits fréquentés par des jeunes et qu'elles n'encadrent pas la faculté de dérogation dont les communes disposent.

B.41. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs de la partie requérante dans l'affaire n° 7279 sont dirigés contre les articles 23, 1°, et 24, 2° et 3°, de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7279, la Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.42.1. L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution dispose :

« Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ».

Cette disposition inclut le droit au travail et le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels.

B.42.2. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de « droit au travail » et de « libre choix d'une activité

professionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 15; n° 100-2/4°, pp. 93 à 99; n° 100-2/9°, pp. 3 à 10). Une telle approche découle également du dépôt de différentes propositions de « révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant la liberté de commerce et d'industrie » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1930/1; Sénat, S.E. 2010, n° 5-19/1; Chambre, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.42.3. La loi du 28 février 2013, qui a introduit l'article II.3 du Code de droit économique, a abrogé le décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791. Ce décret, qui garantissait la liberté de commerce et d'industrie, a régulièrement servi de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.42.4. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétences.

Enfin, la liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.42.5. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

B.42.6. La liberté d'entreprendre est étroitement liée à la libre prestation des services (article 56 du TFUE) et à la liberté d'établissement (article 49 du TFUE).

B.42.7. En l'espèce, la Cour doit contrôler les dispositions attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

B.43.1. Dès lors qu'elles soumettent l'exploitation des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV à l'obligation de conclure une convention avec la commune et à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes, les dispositions attaquées entraînent une restriction à la liberté d'établissement.

B.43.2. Comme il est dit en B.13.3, une mesure restreignant la liberté d'établissement, et qui est indistinctement applicable, doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ce qui implique qu'elle doit répondre véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique, et elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

B.43.3. Comme il est dit en B.18.3, les dispositions attaquées visent en particulier à limiter les risques d'ordre social liés à l'emplacement des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et à protéger les joueurs. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice citée en B.13.4.1 qu'il s'agit de raisons impérieuses d'intérêt général.

B.43.4. L'obligation de conclure une convention avec la commune et l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes sont des mesures pertinentes au regard des objectifs poursuivis.

En outre, le fait que ces mesures s'appliquent aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, mais non aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV, aux libraires et aux hippodromes, n'implique pas que les objectifs ne seraient pas poursuivis de manière cohérente et systématique. D'une part, il ressort de ce qui est dit en B.35 à B.38 que la non-application de ces mesures aux libraires est raisonnablement justifiée. D'autre part, la

non-application de ces mesures aux établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV et aux hippodromes est raisonnablement justifiée par leur caractère temporaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14) et par le fait que leur emplacement est déjà encadré par la loi du 7 mai 1999, dès lors que les premiers sont exploités sur le lieu de l'événement, de l'épreuve sportive ou de la compétition sportive sur lesquels ils engagent des paris (article 43/4, § 2, alinéas 5 et 6, de la loi du 7 mai 1999) et qu'en ce qui concerne les seconds, les paris sont engagés dans l'enceinte d'un hippodrome (article 43/4, § 5, 2°, de la loi du 7 mai 1999).

B.43.5. La Cour doit encore examiner si les mesures en question sont proportionnées aux objectifs poursuivis.

B.43.6. Eu égard à l'accroissement des risques liés aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV décrit en B.28.1, il n'est pas disproportionné de subordonner l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV à la conclusion d'une convention avec la commune et à l'interdiction de principe de s'établir à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et d'endroits fréquentés par des jeunes.

B.43.7. Dès lors que ces mesures constituent deux des conditions à respecter pour l'octroi d'une licence F2 (article 43/5, alinéa 1er, 5° et 6°, de la loi du 7 mai 1999), il convient également de prendre en considération la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle il découle du principe de proportionnalité qu'un régime d'autorisation administrative préalable en ce qui concerne l'offre de certains types de jeux de hasard doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne puisse être utilisé de manière arbitraire (CJUE, 24 janvier 2013, C-186/11 et C-209/11, *Stanleybet International Ltd e.a.*, point 47).

Lorsqu'elle décide de conclure une convention avec un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, la commune exerce une compétence discrétionnaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 7). Cette compétence est suffisamment encadrée pour éviter le risque d'arbitraire.

Tout d'abord, le pouvoir d'appréciation de la commune est limité par les objectifs poursuivis par la loi du 7 mai 1999.

En outre, la notion de « proximité » entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les établissements d'enseignement, les hôpitaux et les endroits fréquentés par des jeunes n'est pas à ce point vague qu'elle ferait courir un risque d'arbitraire. Cette notion, qui doit s'entendre dans son sens courant évoquant une distance peu importante, doit s'apprécier au regard des circonstances locales concrètes. De même, la faculté de dérogation reconnue à la commune lui permet également de tenir compte des circonstances locales concrètes, ainsi que des conditions prévues dans la convention conclue avec l'établissement :

« Une dérogation à cette condition est toutefois possible sur base d'une motivation de la commune. Si dans la convention qu'elle a pris avec l'établissement, la commune a pris suffisamment de mesures de protection vis-à-vis du joueur potentiel, il peut être dérogé à cette condition, par exemple, si un établissement veut s'établir à proximité d'une école et que la commune a prévu des heures d'ouverture qui ne permettent pas à des jeunes de s'y rendre pendant ou juste avant et après les cours. La commune doit motiver expressément sa décision de ne pas interdire d'établissement à proximité des d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux et, d'endroits fréquentés par des jeunes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 14).

Enfin, la commune doit notamment respecter les principes généraux de bonne administration, comme l'obligation de motivation. Cette dernière suppose un exposé suffisant des motifs qui fondent la décision de la commune, de façon à ce que les intéressés puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent.

B.44. Les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE.

B.45. Il ressort également de ce qui précède que les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre et qu'à supposer que les dispositions attaquées entraînent une restriction à la libre prestation des services, elles ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 56 du TFUE.

B.46. Le dixième moyen dans l'affaire n° 7277, le troisième moyen dans l'affaire n° 7279 et le second moyen, troisième et quatrième branches, dans l'affaire n° 7289 ne sont pas fondés.

En ce qui concerne l'obligation d'enregistrement applicable dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (onzième et douzième moyens dans l'affaire n° 7277; premier moyen dans l'affaire n° 7279; second moyen dans l'affaire n° 7280; second moyen, cinquième branche, dans l'affaire n° 7289)

La disposition attaquée et son contexte

B.47.1. L'article 31 de la loi du 7 mai 2019 modifie l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et dispose :

« À l'article 62, de la [loi du 7 mai 1999], modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 1er, les mots ' des classes I et II ' sont remplacés par les mots ' des classes I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV ';

2° dans l'alinéa 6, les mots ' de classe I ou II ' sont remplacés par les mots ' de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes ' ».

Cette disposition rend l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. L'article 62 de la loi du 7 mai 1999 impose aux établissements de jeux de hasard de classes I et II et désormais également aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV de conserver une copie du document d'identité que le joueur doit présenter et de tenir un registre reprenant certaines informations relatives aux joueurs. Tel qu'il a été modifié par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Complémentairement à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I, II et aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des nom complet, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre.

L'exploitant fait signer ce registre par la personne concernée.

Une copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur doit être conservée pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu de celui-ci.

Le Roi détermine les modalités pratiques d'admission et d'enregistrement des joueurs.

Il arrête les conditions d'accès aux registres.

L'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes par la commission.

Le Roi détermine les modalités d'admission et d'enregistrement des joueurs pour la pratique de jeux de hasard via un réseau de communication électronique ainsi que les conditions que le registre doit remplir ».

B.47.2. Comme son premier alinéa l'indique, l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 doit être lu en combinaison avec l'article 54 de la même loi. Cette dernière disposition concerne les interdictions d'accéder à certains établissements de jeux de hasard et de pratiquer certains jeux de hasard qui sont applicables aux mineurs ou aux personnes de moins de 21 ans (article 54, § 1er), aux magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions (article 54, § 2, alinéa 1er) et aux personnes exclues par la Commission des jeux de hasard (article 54, §§ 3 et 4).

Certaines de ces interdictions, notamment celles qui sont applicables aux personnes exclues par la Commission des jeux de hasard, portent uniquement sur les jeux de hasard « pour lesquels une obligation d'enregistrement existe », à savoir : (1) les jeux de hasard pratiqués dans les établissements de jeux de hasard visés à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, (2) les paris qui font l'objet d'une mise supérieure à un montant fixé par le Roi (article 43/4, § 3, de la loi du 7 mai 1999), étant précisé que ce montant a été fixé à 1 000 euros par l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant le montant ou la contrepartie de la mise de paris pour laquelle une obligation d'enregistrement existe ainsi que le contenu et les modalités de cet enregistrement » et (3) les jeux de hasard exploités au moyen des instruments de la société de l'information (article 43/8, § 2, 2°, de la loi du 7 mai 1999). En soumettant les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV à l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 rend applicable à ces établissements les interdictions qui portent sur les jeux de hasard « pour lesquels une obligation d'enregistrement existe ».

B.47.3. En outre, l'article 55 de la loi du 7 mai 1999 prévoit la création d'un système de traitement des informations concernant les personnes visées à l'article 54 de la même loi. Aux termes de l'article 55, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, les finalités de ce système sont, d'une part, « de permettre à la commission des jeux de hasard d'exercer les missions qui lui sont attribuées par la présente loi » et, d'autre part, « de permettre aux exploitants et au personnel des établissements de jeux de hasard de contrôler le respect des exclusions visées à l'article 54 ». Ce système de traitement est le système EPIS (« *Excluded Persons Information System* »), qui a été créé par l'arrêté royal du 15 décembre 2004 « relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II ».

B.47.4. Le commentaire de l'article 19 du projet de loi, devenu l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, expose :

« L'article 19 étend l'application de l'*Excluded Persons Information System* (EPIS), à tous les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. EPIS qui regroupe tous les joueurs exclus, est utilisé actuellement à l'entrée d'un casino (classe I) ou d'une salle de jeux automatiques (classe II) réel ou virtuel, ou bien d'une agence de paris virtuelle. Les nom, prénom et date de naissance du joueur doivent obligatoirement être enregistrés dans EPIS afin de vérifier s'il peut être admis.

À noter que cette vérification peut se faire à l'entrée de l'établissement de jeu de hasard mais également au comptoir. Un contrôle doit être effectué avant qu'un joueur ne puisse jouer à une machine ou parier par exemple.

EPIS a prouvé qu'il constitue un outil très efficace dans la lutte contre la dépendance au jeu et il est indispensable pour renforcer la protection du joueur.

Dans son avis 36/2018 du 2 mai 2018, la Commission de la protection de la vie privée considère que l'élargissement du spectre d'EPIS est proportionnel au regard de la finalité d'EPIS qui est la protection des joueurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 16-17).

Le droit au respect de la vie privée

B.48. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un douzième moyen de la violation, par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 5, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du

Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD) et avec l'article 28, 3°, de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 30 juillet 2018).

Dans une première branche, elles font valoir en substance que l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, rendu applicable par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, habilite le Roi à déterminer des éléments essentiels liés à la tenue du registre et à sa consultation.

Dans une seconde branche, elles font valoir en substance que la disposition attaquée n'est ni pertinente ni proportionnée au regard de l'objectif de protection des joueurs qui est poursuivi.

B.49.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.49.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.49.3. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.49.4. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelle précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, § 29; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.49.5. Le droit au respect de la vie privée n'est toutefois pas absolu. L'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, pourvu que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.49.6. L'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD dispose :

« Les données à caractère personnel doivent être :

[...]

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ».

B.49.7. L'article 28, 3°, de la loi du 30 juillet 2018 dispose :

« Les données à caractère personnel sont :

[...]

3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

B.50. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si la Cour est compétente pour connaître d'une violation de la loi du 30 juillet 2018, lue en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, il y a lieu de constater que les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 n'indiquent pas en quoi l'article 28, 3°, de cette loi contiendrait des garanties distinctes de celles qui sont prévues par les autres dispositions visées dans le moyen et qui seraient pertinentes au regard de la problématique litigieuse.

B.51. En ce qu'elle impose aux personnes se rendant dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV de présenter un document d'identité, dont l'exploitant doit conserver la copie pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu, et de communiquer certaines données à caractère personnel, que l'exploitant doit inscrire dans un registre, la disposition attaquée entraîne une ingérence dans le droit au respect de la vie privée.

La Cour doit dès lors examiner si cette ingérence répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique, si elle est prévue par une disposition législative suffisamment précise et si elle est proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.52. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.47.4 que la disposition attaquée vise à protéger les joueurs. Cette disposition a pour conséquence que les interdictions d'accès visées à l'article 54, §§ 3 et 4, de la loi du 7 mai 1999 s'appliquent dorénavant aussi aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. Le contrôle d'identité prescrit en vertu de la disposition attaquée permet, grâce au système EPIS visé à l'article 55 de la loi du 7 mai 1999 et mentionné en B.47.3, de vérifier si la personne en question se trouve dans l'une des situations qui donnent lieu à une interdiction d'accès. Les travaux préparatoires soulignent à cet égard qu'« EPIS a prouvé qu'il constitue un outil très efficace dans la lutte contre la dépendance au jeu et il est indispensable pour renforcer la protection du joueur » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17).

Il s'ensuit que la disposition attaquée répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.53.1. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.53.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs

et suffisamment précis qui permettent d’appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu’il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 57; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 99).

Toute personne doit dès lors avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

B.53.3. L’article 62, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, rendu applicable par la disposition attaquée aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, détermine les données à caractère personnel qui doivent être inscrites dans le registre que l’exploitant doit tenir. L’article 62, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 impose à l’exploitant de conserver une copie de la pièce ayant servi à l’identification du joueur pendant au moins cinq ans à dater de la dernière activité de jeu.

B.53.4. Les finalités du contrôle d’identité et les finalités de l’enregistrement des données à caractère personnel en question et de la conservation d’une copie de la pièce ayant servi à l’identification du joueur, qui sont liés à ce contrôle, ainsi que les personnes habilitées à avoir accès à ces informations, sont déterminées à suffisance par la lecture combinée des articles 54, 55 et 62 de la loi du 7 mai 1999, lus à la lumière des travaux préparatoires cités en B.52. Il s’agit, d’une part, des exploitants et du personnel des établissements de jeux de hasard concernés afin de contrôler le respect des exclusions visées à l’article 54 de la loi du 7 mai 1999 et, d’autre part, de la Commission des jeux de hasard afin d’exercer les missions qui lui sont attribuées par la loi du 7 mai 1999. Relève en particulier de cette mission, en vertu des articles 15/2, § 1er, et 15/3 de la loi du 7 mai 1999, le contrôle du respect de cette même loi et de ses arrêtés d’exécution. L’enregistrement des données à caractère personnel et la conservation d’une copie de la pièce révélant l’identité du joueur permettent à la Commission des jeux de hasard de savoir qui a eu accès aux établissements de jeux de hasard en question et

dès lors de contrôler que ces établissements respectent les interdictions d'accès applicables en vertu de l'article 54 de la loi du 7 mai 1999. À cet égard, l'article 62, alinéa 6, de la loi du 7 mai 1999 dispose également que « l'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe I, II ou de classe IV pour les établissements de jeux de hasard fixes par la Commission [des jeux de hasard] ».

B.53.5. La disposition attaquée ne prévoit toutefois aucune durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999. En outre, elle ne prévoit aucune durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur, dès lors que l'article 62, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit seulement une durée minimale de conservation de cinq ans à dater de la dernière activité de jeu du joueur.

B.54. L'article 31 de la loi du 7 mai 2019 viole l'article 22 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur.

B.55.1. La Cour examine à présent la proportionnalité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée, uniquement en ce que cet examen pourrait aboutir à un constat de violation plus étendu que celui mentionné en B.54.

B.55.2. Il n'est pas disproportionné d'étendre aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV les obligations en matière de contrôle d'identité et de conservation des données à caractère personnel prévues à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, dès lors que le législateur a également voulu interdire l'accès à ces établissements aux personnes qui sont exclues par la Commission des jeux de hasard sur la base de l'article 54, §§ 3 et 4, de la loi du 7 mai 1999, eu égard à l'accroissement, décrit en B.28.1, des risques liés à ces établissements. À défaut d'identification des joueurs et, partant, de possibilité de vérifier si l'intéressé figure dans le système EPIS visé à l'article 55 de la loi du 7 mai 1999 et mentionné en B.47.3, l'interdiction et les exclusions prévues à l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 seraient largement privées d'effets pratiques. Ainsi qu'il est mentionné en B.53.4, l'enregistrement des données à caractère

personnel en question permet à la Commission des jeux de hasard de contrôler le respect de la loi du 7 mai 1999 et de ses arrêtés d'exécution, en particulier l'article 54 de cette même loi.

En outre, il n'est pas disproportionné que l'identification et l'enregistrement s'effectuent lors de l'accès à l'établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, dès lors qu'un tel établissement a en principe pour destination exclusive l'engagement de paris et que le législateur a donc raisonnablement pu considérer que les personnes qui y entrent le font en principe pour parier.

Enfin, les données à caractère personnel qui doivent être inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 sont pertinentes et nécessaires au regard des objectifs poursuivis. En effet, ces données à caractère personnel permettent de vérifier si la personne concernée figurait dans le système EPIS mentionné en B.47.3 et devait donc se voir refuser l'accès à l'établissement de jeux de hasard.

B.56. Il y a lieu d'annuler l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 uniquement en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur.

Le douzième moyen dans l'affaire n° 7277 n'est pas fondé pour le surplus.

Le principe d'égalité et de non-discrimination, la liberté d'entreprendre, la liberté d'établissement et la libre prestation des services

B.57.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un onzième moyen de la violation, par l'article 31 de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie consacré par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et avec le droit au libre choix d'une activité professionnelle consacré par l'article 23 de la Constitution.

Dans une première branche, elles font grief à la disposition attaquée de traiter de manière identique, d'une part, les établissements de jeux de hasard de classes I et II et, d'autre part, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, en ce qu'ils sont tous soumis à l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999, alors qu'ils ne présentent pas les mêmes risques.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée, en ce que l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'applique uniquement pour l'entrée dans la salle de jeux en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classes I et II, alors qu'elle s'applique pour l'entrée dans l'établissement lui-même en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Dans une troisième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée, en ce qu'elle impose l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et non à la Loterie Nationale, aux librairies, aux hippodromes et aux établissements de jeux de hasard de classe III.

B.57.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7279 prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 7 mai 2019, notamment, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement injustifiée en imposant l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et non aux librairies.

B.57.3. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 prend un second moyen de la violation, par l'article 31, 1°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et du principe constitutionnel de proportionnalité, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En substance, elle fait valoir que la disposition attaquée a pour effet d'encourager les joueurs à se diriger vers d'autres offres où les contrôles qu'elle prévoit ne sont pas applicables,

comme les librairies ou les établissements de jeux de hasard de classe III, voire vers l'offre illégale.

B.57.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7289 prend un second moyen, cinquième branche, de la violation, par l'article 31, 1° et 2°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elle fait valoir que la disposition attaquée entraîne une restriction injustifiée à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

B.58. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs de la partie requérante dans l'affaire n° 7279 sont dirigés contre l'article 31 de la loi du 7 mai 2019. En ce qui concerne l'affaire n° 7279, la Cour limite dès lors son examen à cette disposition.

B.59. La Cour examine les moyens conjointement, uniquement en ce qu'ils pourraient aboutir à un constat de violation plus étendu que celui qui est mentionné en B.54.

B.60.1. La Cour examine d'abord, d'une part, l'identité de traitement entre les établissements de jeux de hasard de classes I et II et les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV en ce qui concerne l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, la différence de traitement entre ces établissements quant aux modalités de cette obligation.

B.60.2. Il ressort de ce qui est dit en B.55.2 qu'il n'est pas dépourvu de justification raisonnable d'étendre aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 qui était déjà applicable aux établissements de jeux de hasard de classes I et II.

B.60.3. Il n'est pas dépourvu de justification raisonnable que l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'applique lors de l'entrée dans les salles de jeux en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classes I et II et qu'elle s'applique lors de l'entrée dans l'établissement lui-même en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

En effet, les articles 32, point 4, et 37, point 4, de la loi du 7 mai 1999 obligent les établissements de jeux de hasard de classes I et II à séparer entièrement et rigoureusement la salle de jeux des espaces ayant une autre affectation à l'intérieur de l'établissement ainsi que des espaces extérieurs à l'établissement qui sont accessibles au public, en ce sens qu'il ne peut en aucun cas être possible d'avoir, de l'extérieur de la salle de jeux, une vue sur les jeux de hasard.

Comme il est dit en B.55.2, dès lors qu'un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV a en principe pour destination exclusive l'engagement de paris, le législateur a raisonnablement pu considérer que les personnes qui y entrent le font en principe pour parier et il a dès lors raisonnablement pu prévoir que l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'effectue lors de l'entrée dans l'établissement. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans l'affaire n° 7277, il n'en découle pas que ce contrôle doive s'effectuer sur le trottoir, dès lors qu'il ressort des travaux préparatoires qu'il peut s'effectuer à l'entrée ou au comptoir vers lequel la personne doit alors être dirigée dès qu'elle entre dans l'établissement :

« À noter que cette vérification peut se faire à l'entrée de l'établissement de jeu de hasard mais également au comptoir. Un contrôle doit être effectué avant qu'un joueur ne puisse jouer à une machine ou parier par exemple » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17).

B.61.1. La Cour examine à présent la différence de traitement entre, d'une part, les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et, d'autre part, les libraires, les hippodromes, les établissements de jeux de hasard de classe III et la Loterie Nationale.

B.61.2. En ce qui concerne les libraires, auxquels l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas, le ministre de la Justice a exposé lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée :

« Le projet de loi vise également à instaurer le système d'enregistrement EPIS dans les agences de paris. Il est évident que cela ne s'arrêtera pas là; sous la prochaine législature, il faudra également prendre des mesures quant à l'application généralisée de l'EPIS, pour les marchands de journaux, par exemple. Notons toutefois qu'il existe une restriction dans la mesure où ceux-ci peuvent proposer des paris à titre d'activité complémentaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27).

Et :

« Le ministre revient enfin sur le risque de discrimination lié aux contrôles EPIS qui sera étendu aux agences de paris mais pas aux marchands de journaux indépendants.

Ce contrôle est en effet réservé aux agences de paris. C'est en effet leur activité principale, contrairement aux marchands de journaux. Cela justifie donc qu'un contrôle s'impose davantage pour les agences de paris que pour les marchands de journaux. Cependant, le ministre est convaincu qu'à terme, le contrôle EPIS devra être élargi aux marchands de journaux et aux cafés » (*ibid.*, pp. 29-30).

Pour les motifs exprimés en B.35 à B.38, la différence de traitement examinée entre les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les libraires est raisonnablement justifiée.

B.61.3. En ce qui concerne les hippodromes, la non-application de l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 est raisonnablement justifiée par le caractère temporaire de l'activité d'engagement de paris qui y est exercée. En outre, une obligation d'enregistrement s'y applique pour les paris dont la mise est supérieure au montant ou à la contrepartie de 1 000 euros, qui a été fixé par le Roi sur la base de l'article 43/4, § 3, de la loi du 7 mai 1999 (arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant le montant ou la contrepartie de la mise de paris pour laquelle une obligation d'enregistrement existe ainsi que le contenu et les modalités de cet enregistrement » et article 7 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « déterminant les conditions pour l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV »).

B.61.4. En ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe III (débits de boissons), la non-application de l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 est raisonnablement justifiée eu égard, non seulement, à la difficulté pratique de la mettre en œuvre, mais surtout à la circonstance que la fréquentation des débits de boissons n'est pas principalement motivée par les jeux de hasard.

B.61.5. En ce qui concerne la comparaison que les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 opèrent entre les paris engagés dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV et les paris organisés par la Loterie Nationale, il convient de constater que les paris organisés par la Loterie Nationale sont par principe soumis à la loi du 7 mai 1999 (voy. l'arrêt de la Cour n° 33/2004 du 10 mars 2004, B.8.2). Il s'ensuit que les paris que la Loterie Nationale

organise dans le monde réel ne peuvent être engagés qu'auprès d'un titulaire de licence F2. Lorsque ces paris sont engagés dans un établissement de jeux de hasard fixe de classe IV, l'obligation d'enregistrement prévue à l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 s'applique, de sorte que la différence de traitement alléguée est à cet égard inexistante.

B.62. Il ressort également de ce qui précède qu'à supposer que la disposition attaquée entraîne une restriction à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, lues en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, celle-ci est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, à savoir la protection des joueurs, elle est pertinente au regard de cet objectif et elle ne produit pas d'effets disproportionnés.

B.63. Le onzième moyen dans l'affaire n° 7277, le second moyen dans l'affaire n° 7280 et le second moyen, cinquième branche, dans l'affaire n° 7289 ne sont pas fondés. Le premier moyen dans l'affaire n° 7279 n'est pas fondé en ce qu'il est dirigé contre l'article 31 de la loi du 7 mai 2019.

En ce qui concerne la compétence de la Commission des jeux de hasard d'interdire certains paris (sixième moyen dans l'affaire n° 7277; second moyen, première branche, dans les affaires n°s 7289 et 7291; troisième moyen dans l'affaire n° 7296)

La disposition attaquée

B.64.1. L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, habilite la Commission des jeux de hasard à interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Il dispose :

« La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés ».

B.64.2. Les travaux préparatoires exposent :

« Le nouvel alinéa 3 permet à la Commission des jeux de hasard de mettre un terme à certains événements soupçonnés d'être ' exposés à la fraude '. Dans ce cas, le titulaire de licence concerné doit en être informé. Il s'agit de tous les paris possibles, quelle que soit la manière employée pour les proposer.

À titre d'exemple, si un audit montre que d'importantes irrégularités ont eu lieu dans une certaine catégorie d'événements qui peuvent compromettre le bon déroulement de l'événement, et que l'on s'attend à ce que ces irrégularités se produisent également dans l'avenir, la commission peut estimer que ce type d'événements est exposé à la fraude. Il ne s'agit donc pas d'un seul événement spécifique mais plutôt de certaines catégories d'événement, comme des matchs de tennis dans de petits tournois hors de la vue des caméras. Une telle exposition à la fraude ainsi estimée sera en général également publiée via une note informative sur le site internet de la Commission des jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/004, pp. 18-19).

Le troisième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7296

B.65. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un troisième moyen, première branche, de la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019.

Elles font valoir que les paris en direct étaient auparavant interdits et que la disposition attaquée a pour effet de les autoriser, ce qui engendre un recul significatif du degré de protection des joueurs et dès lors du droit à la protection de la santé, qui n'est pas justifié par un motif d'intérêt général.

B.66. Avant sa modification par la loi du 7 mai 2019, l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il avait été inséré par l'article 22 de la loi du 10 janvier 2010, disposait :

« Il est interdit d'organiser des paris concernant un événement ou une activité contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Il est interdit d'organiser des paris sur des événements ou des faits dont le résultat est déjà connu ou dont le fait incertain est déjà survenu ».

Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 exposent :

« L'article 43/1 définit les paris qui sont autorisés. En vue de la politique de canalisation visant à rendre la réglementation belge conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour Européenne de Justice, il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris.

Des paris peuvent être organisés sur des événements sportifs, sur des courses hippiques et des événements autres que sportifs qui ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Les combats de coqs ne sont pas conciliables avec l'ordre public ou les bonnes mœurs.

Actuellement, seuls les paris mutuels et les paris à cote fixe sont présents sur le marché belge (à l'exception des paris sur les courses hippiques) » (*Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 33).

L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, dispose :

« La commission peut interdire des paris si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude. Les titulaires de licence concernés en sont immédiatement informés ».

B.67. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, les paris en direct étaient autorisés ou non, il suffit de constater qu'il n'est pas démontré que la disposition attaquée impliquerait un recul considérable du niveau de protection existant du droit à la protection de la santé des joueurs. En effet, la disposition attaquée ne règle pas le concept des paris en direct mais habilite de manière générale la Commission des jeux de hasard à interdire les paris si le bon déroulement de l'événement ne peut être garanti ou si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude.

B.68. Le troisième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7296 n'est pas fondé.

Le sixième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277, et le troisième moyen, deuxième et troisième branches, dans l'affaire n° 7296

B.69.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un sixième moyen, seconde branche, de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019.

En substance, elles font valoir que la disposition attaquée viole le principe de légalité en matière pénale, en ce qu'elle habilite la Commission des jeux de hasard à édicter des interdictions qui sont pénalement sanctionnées, que cette habilitation ne porte pas sur des points de détail et qu'elle ne permet d'anticiper ce qui sera considéré comme une infraction.

B.69.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un troisième moyen, deuxième et troisième branches, de la violation, par l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, de l'article 12 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et des articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution.

En substance, les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 font grief à la disposition attaquée de déléguer de manière imprécise à la Commission des jeux de hasard la faculté d'édicter des interdictions qui sont pénalement sanctionnées et de lui attribuer un pouvoir réglementaire.

B.70. La Cour examine les moyens conjointement.

B.71. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.64.2 que l'interdiction que la Commission des jeux de hasard peut imposer sur la base de l'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 concerne des catégories d'événements. Une telle interdiction a une portée réglementaire.

L'article 64 de la loi du 7 mai 1999 érige en infraction pénale le non-respect de l'article 43/1 de la même loi et, partant, le non-respect d'une interdiction imposée par la Commission des jeux de hasard sur la base de cette disposition. L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, relève dès lors du champ d'application de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.72. Les articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes.

B.73.1. En attribuant au pouvoir législatif la compétence pour déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle et de la disposition internationale précitées procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.73.2. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation à un autre organe n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.74. La disposition attaquée a fait l'objet de la discussion suivante en commission :

« L'orateur demande ce qu'on entend par exemple comme étant des paris exposés à la fraude.

[Un deuxième membre] fait référence à la justification qui mentionne notamment la catégorie des matches de tennis dans de petits tournois hors de la vue des caméras. Cela les rend plus exposés à la fraude.

[Un troisième membre] demande comment on va gérer ceci de manière concrète. Le pari (et notamment le live betting) est autorisé, y compris lors des matches de première division de football. La Commission des jeux de hasard va-t-elle aussi oser interdire ces paris si on se rend compte que ces matches de football sont exposés à la fraude ? L'orateur se demande si cet article ne va pas être sujet à des problèmes d'interprétation.

[Le deuxième membre] indique que ce sera à la Commission des jeux de hasard à se pencher sur cette question. En cas de fraude, elle devra donc s'y attaquer. Cet article le permet désormais.

[Un quatrième membre] confirme cela. La plateforme fédérale '*Match fixing*' a demandé à toutes les fédérations de désigner une personne de référence sur cet aspect. Le but est que les fédérations et le parquet s'attaquent ensemble à la problématique. L'oratrice constate aussi qu'en pratique, la plupart des fédérations ont déjà agi avec des résultats. On peut donc agir désormais en cas de suspicions de fraude.

[Le troisième membre] demande ce que signifie cette interdiction de la Commission: sera-ce une décision définitive ou temporaire ? Y aura-t-il des conditions attachées à cette interdiction ? La base légale n'est pas très détaillée sur ce point.

[Le deuxième membre] ajoute qu'il s'agit de mettre en terme à certains événements soupçonnés d'être exposés à la fraude ou à certaines catégories d'événements. Il y a donc une marge de manœuvre. La justification est claire la dessus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 57-58).

B.75. En prévoyant que l'interdiction que la Commission des jeux de hasard peut édicter, dont le non-respect est pénalement sanctionné, ne peut porter que sur des possibilités spécifiques de paris exposées à la fraude ou que sur des paris portant sur un événement dont le bon déroulement ne peut pas être garanti, le législateur a suffisamment précisé le comportement punissable.

Le législateur a également précisé l'objectif de l'habilitation attaquée ainsi que les limites dans lesquelles celle-ci a été accordée. À la lumière des travaux préparatoires cités en B.64.2 et en B.74, les notions employées par la disposition attaquée sont suffisamment précises pour encadrer l'habilitation confiée à la Commission des jeux de hasard.

B.76. En exécution de l'habilitation qui lui est conférée, la Commission des jeux de hasard doit déterminer concrètement les possibilités spécifiques de paris exposées à la fraude ou les paris portant sur un événement dont le bon déroulement ne peut pas être garanti qu'elle entend interdire, de sorte que ce sont les paris visés par ces décisions de la Commission des jeux de hasard qui sont interdits. L'article 43/1, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit en outre que les titulaires de licence concernés sont immédiatement informés de ces décisions de la Commission des jeux de hasard.

La condition qu'un fait punissable doit être défini en des termes clairs ne se trouve remplie que lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Seul le contrôle d'une interdiction spécifique permet de déterminer si la formulation choisie par la Commission des jeux de hasard est à ce point vague qu'elle violerait le principe de légalité en matière pénale. Ce contrôle ressortit à la compétence des juridictions administratives et judiciaires.

B.77. Enfin, eu égard à la technicité et au caractère évolutif que la matière peut présenter, le législateur a valablement pu confier cette compétence à la Commission des jeux de hasard.

B.78. Le sixième moyen, seconde branche, dans l'affaire n° 7277 et le troisième moyen, deuxième et troisième branches, dans l'affaire n° 7296 ne sont pas fondés.

Le sixième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277 et le second moyen, première branche, dans les affaires n^{os} 7289 et 7291

B.79.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7277 prennent un sixième moyen, première branche, de la violation, par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 10, 11, et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE.

En substance, elles font valoir que la disposition attaquée porte atteinte au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement, en ce qu'elle laisse une marge d'appréciation trop importante à la Commission des jeux de hasard.

B.79.2. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7289 et 7291 prennent un second moyen, première branche, de la violation, par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, des articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elles font grief à la disposition attaquée de ne pas préciser les circonstances dans lesquelles la Commission des jeux de hasard peut interdire certains paris.

B.80. La Cour examine les moyens conjointement.

B.81. La Cour doit en l'espèce contrôler la disposition attaquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

B.82. Pour les motifs mentionnés en B.75 et B.76, il y a lieu de constater que l'habilitation confiée à la Commission des jeux de hasard d'interdire des paris si elle estime que des possibilités spécifiques de paris sont exposées à la fraude ou si le bon déroulement de l'événement ne peut pas être garanti est suffisamment encadrée pour éviter le risque d'arbitraire.

En outre, les décisions que la Commission des jeux de hasard peut adopter sur la base de la disposition attaquée peuvent faire l'objet d'un recours en annulation, assorti le cas échéant d'une demande de suspension ordinaire ou d'extrême urgence, devant le Conseil d'État et elles peuvent être contrôlées par toute juridiction sur le fondement de l'article 159 de la Constitution.

B.83. Enfin, la disposition attaquée est proportionnée aux objectifs légitimes de protection des joueurs et de lutte contre la fraude qu'elle poursuit.

B.84. Le sixième moyen, première branche, dans l'affaire n° 7277, et le second moyen, première branche, dans les affaires n^{os} 7289 et 7291, ne sont pas fondés.

En ce qui concerne les titulaires de licence auxquels le parieur peut s'adresser (quatrième moyen dans l'affaire n° 7296)

B.85. L'article 43/1, alinéa 4, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 20, 2°, de la loi du 7 mai 2019, dispose :

« En ce qui concerne le pari pris dans le monde réel, le joueur choisit le titulaire de la licence concerné auquel il s'adresse s'il a des questions ou des remarques sur son exploitation ».

B.86. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un quatrième moyen de la violation par cette disposition des articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elles font valoir que l'engagement de paris ne peut pas avoir lieu via des instruments de la société de l'information mais qu'il doit nécessairement avoir lieu dans l'établissement physique d'un titulaire de licence F2. Selon elles, la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les joueurs qui engagent des paris dans le monde réel, qui peuvent adresser leurs questions et remarques au titulaire de la licence F1 ou au titulaire de la licence F2 et, d'autre part, les joueurs qui font usage d'instruments de la société de l'information, qui peuvent adresser leurs questions uniquement au titulaire de la licence F1+ et non au titulaire de la licence F2.

B.87. L'article 25, alinéa 1er, 6 à 7, de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Il existe neuf classes de licences et trois licences supplémentaires :

[...]

6. la licence de classe F1 permet, pour des périodes de neuf ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation de l'organisation des paris;

6/1. la licence supplémentaire de classe F1+ permet, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation de l'organisation des paris par le biais des instruments de la société de l'information;

6/2. la licence de classe F1P permet, aux conditions qu'elle détermine et aux conditions fixées pour les licences de classe F1, et le cas échéant F1+, l'exploitation de l'organisation de paris sur les courses hippiques;

7. la licence de classe F2 permet, pour des périodes renouvelables de trois ans, aux conditions qu'elle détermine, l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1 dans un établissement de jeux de hasard de classe IV fixe ou mobile. Cette licence permet également l'engagement de paris en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV dans les cas visés à l'article 43/4, § 5, 1° et 2°. Pour cette licence, des périodes renouvelables de trois ans sont également prévues.

[...] ».

L'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1er. La commission peut octroyer à un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, au maximum une licence supplémentaire, respectivement A+, B+ et F1+, pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. La licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel.

Toutefois, à l'exception de ce qui concerne les jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer des critères d'exploitation distincts pour les licences supplémentaires par rapport aux licences octroyées pour l'exploitation des jeux de hasard dans le monde réel.

§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

1° les conditions qualitatives auxquelles le demandeur doit satisfaire et qui portent au moins sur les éléments suivants :

a) la solvabilité du demandeur;

- b) la sécurité des opérations de paiement entre l'exploitant et le joueur;
- c) la politique de l'exploitant concernant l'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard;
- d) le règlement des plaintes;
- e) les modalités relatives à la publicité;
- f) le respect de toutes ses obligations fiscales;

2° les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur, le contrôle de l'âge, les jeux offerts, les règles de jeu, le mode de paiement et le mode de distribution des prix;

3° les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard exploités, qui portent au minimum sur la condition selon laquelle les serveurs sur lesquels les données et la structure du site web sont gérées se trouvent dans un établissement permanent sur le territoire belge;

4° quels jeux peuvent être exploités;

5° les modalités de l'information des joueurs, concernant la légalité des jeux offerts par le biais des instruments de la société de l'information;

§ 3. La durée de validité des licences supplémentaires est liée à la durée de validité respective de la licence de classe A, B ou F1.

§ 4. La commission tient à jour une liste des licences supplémentaires délivrées, qui est consultable par toute personne qui en fait la demande ».

B.88. Les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 exposent que l'objectif du législateur est de lutter contre la prolifération des paris en ligne au moyen d'une politique de licence cohérente et correctement contrôlée :

« Le développement des moyens de communication électronique, comme le téléphone mobile, la télévision interactive et surtout l'Internet, a permis de faciliter sensiblement l'organisation de jeux de hasard et de paris.

La loi du 7 mai 1999 ne régleme pas l'autorisation des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information (dont l'internet). De ce fait, ils sont en principe interdits. En pratique, on assiste néanmoins à une multiplication débridée des jeux de hasard proposés par le biais de l'Internet. Les paris en ligne constituent à cet égard la tendance la plus récente.

Le seuil de l'offre en ligne est très bas: elle est accessible à tout moment et le joueur ne doit pas se déplacer. En outre, le jeu se déroule de manière totalement anonyme, de sorte que le joueur peut plus rapidement succomber à la tentation du jeu.

Le projet de nouvelle loi sur les jeux de hasard vise à canaliser la prolifération des jeux en ligne par le biais d'une politique cohérente et correctement contrôlée de licences. À cette fin, les jeux de hasard via Internet seront réservés à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également. Seules les entités qui disposent d'une licence dans le monde réel peuvent offrir ce type d'activité dans le monde virtuel. Ainsi, un exploitant de casino qui dispose d'une licence supplémentaire ne pourra offrir que des jeux de casino via Internet et non des paris, par exemple. Comme dans le monde réel, la Commission des jeux de hasard contrôlera également le bon déroulement et l'organisation des jeux de hasard dans le monde virtuel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, pp. 6-7).

B.89. Eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur, les articles 25, alinéa 1er, 6/1, et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 doivent être interprétés en ce sens que la licence F1+ permet l'organisation et l'engagement de paris via des instruments de la société de l'information.

Cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires de la disposition attaquée :

« Le législateur a choisi de distinguer dans le monde réel l'organisation de paris de l'engagement de paris, de sorte que deux licences différentes sont respectivement disponibles à l'article 25 de la loi sur les jeux de hasard. La licence de classe F1 doit être octroyée à l'organisateur de paris, la licence de classe F2 à la personne qui propose au client les paris de l'organisateur. Cette distinction n'existe pas pour les paris en ligne, le titulaire de licence de classe F1+ se chargeant tant de l'organisation que de l'engagement des paris » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/004, p. 19).

B.90. Dès lors qu'il repose sur la prémisse erronée selon laquelle la licence F1+ ne permet pas l'engagement de paris via des instruments de la société de l'information, le quatrième moyen dans l'affaire n° 7296 n'est pas fondé.

En ce qui concerne la limite d'âge de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard automatiques dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV (premier moyen dans l'affaire n° 7280)

B.91. L'article 54, § 1er, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 28, 1°, de la loi du 7 mai 2019, dispose :

« La pratique des jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans ».

B.92. La partie requérante dans l'affaire n° 7280 prend un premier moyen de la violation, par cette disposition, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et du principe constitutionnel de proportionnalité, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle fait valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les majeurs de plus de 21 ans et les majeurs de moins de 21 ans et qu'elle opère une différence de traitement injustifiée entre les divers jeux qui sont exploités dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

B.93. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la « jouissance des droits et libertés » reconnus dans la Convention (CEDH, grande chambre, 19 février 2013, *X et autres c. Autriche*, § 94).

La partie requérante dans l'affaire n° 7280 ne mentionne pas d'autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, lues en combinaison avec son article 14. En conséquence, la Cour n'examine pas le moyen en ce qu'il porte sur la violation de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.94. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée exposent :

« L'objectif est d'interdire la pratique des jeux de hasard virtuels dans les agences de paris aux personnes de moins de 21 ans.

En effet, par rapport aux paris offerts dans les agences de paris, les jeux de hasard virtuels peuvent être plus addictifs pour les jeunes notamment car ils ne sont pas liés à un évènement sportif réel (qui est limité dans le temps). Le résultat est connu immédiatement après la mise, ce qui implique que la période entre la mise et le gain est très courte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 15).

B.95. Dès lors qu'il constate que les jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi du 7 mai 1999 présentent un risque plus élevé pour les jeunes, le législateur prend une mesure pertinente et proportionnée en interdisant leur pratique aux personnes de moins de 21 ans.

B.96. Le premier moyen dans l'affaire n° 7280 n'est pas fondé.

En ce qui concerne les navires à passagers internationaux (premier moyen dans l'affaire n° 7296)

B.97. L'article 3ter de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 4 de la loi du 7 mai 2019, dispose :

« La présente loi ne s'applique pas aux navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts et qui usent de leur droit de passage inoffensif au sens de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982.

L'exploitation de jeux de hasard ou de paris à bord des navires visés à l'alinéa 1er, est cependant interdite entre le moment où le navire a une interface navire/port telle que visée à l'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime et le moment où le navire lève l'ancre.

Durant toute la durée du séjour du navire dans le port, l'exploitation des jeux de hasard ou des paris est interdite ».

B.98. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7296 prennent un premier moyen de la violation, par cette disposition, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Dans une première branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les exploitants de jeux de hasard qui doivent respecter la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, les navires à passagers internationaux qui, dans les conditions visées par la disposition attaquée, peuvent exploiter des jeux de hasard en Belgique sans respecter cette loi.

Dans une deuxième branche, elles font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les joueurs qui jouent à des jeux de hasard au sein d'un établissement de jeux de hasard ou au moyen d'instruments de la société de l'information qui relèvent du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 et, d'autre part, les joueurs qui jouent à des jeux de hasard à bord de navires à passagers internationaux usant de leur droit de passage inoffensif en Belgique, en ce que seule la première catégorie de joueurs bénéficie de la protection offerte par la loi du 7 mai 1999.

Dans une troisième branche, elles font valoir que la disposition attaquée entraîne un recul significatif du degré de protection de la santé des joueurs et que ce recul n'est pas justifié par un motif d'intérêt général.

B.99. La Cour examine d'abord la première branche du moyen.

B.100. Les travaux préparatoires exposent :

« L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 prévoit que ' Le gouvernement autorisera les navires de croisière internationaux qui sont équipés d'un casino et/ou de jeux de hasard, à exploiter ceux-ci dans nos eaux territoriales jusqu'à ce qu'ils mouillent l'ancre dans le port '.

Le présent article exécute cette partie de l'accord de gouvernement.

Cet article prévoit que la loi sur les jeux de hasard ne s'applique pas aux navires à passagers internationaux qui entrent dans les eaux territoriales belges et à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts.

Cette exception permet aux navires de croisière internationaux de continuer à offrir leurs jeux de hasard ou paris à bord lorsqu'ils entrent dans les eaux territoriales belges et ce, jusqu'au moment où le navire a une interface navire/port. L'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime définit l'interface navire/port comme suit : ' les interactions qui se produisent lorsqu'un navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes ou de marchandises ou la fourniture de services portuaires vers le navire ou à partir du navire '. L'interaction navire/port implique que le navire est sous la juridiction complète de la Belgique dès qu'elle a lieu.

Cette exception ne s'applique que pour les navires de croisière en passage inoffensif dans les eaux territoriales belges. En effet, seuls les navires qui traversent la mer territoriale vers le port de destination sont autorisés à exploiter leurs jeux de hasard et paris à bord durant la durée de cette traversée. L'exploitation des jeux de hasard ou paris à bord est interdite si le navire jette l'ancre dans les eaux territoriales.

L'article 17 de la Convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982 prévoit que les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale. Ce passage inoffensif vise le fait de naviguer dans la mer territoriale aux fins notamment de se rendre dans les eaux intérieures ou les quitter, ou faire escale dans une telle rade ou installation portuaire ou la quitter (art. 18.1, b), de la convention).

Durant toute la durée du séjour du navire dans le port, l'exploitation des jeux de hasard ou paris est interdite. Ces navires ne doivent en effet pas devenir des ' nouveaux établissements de jeux de hasard '.

Une amende est prévue en cas de non-respect des conditions prescrites par l'article 3ter de la loi sur les jeux de hasard.

En réponse aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis 63.661/4 du 4 juillet 2018, il convient de préciser que la notion ' interface navire/port ' au sens de l'article 5, 5°, de la loi du 5 février 2007 ne peut pas être interprétée de manière restrictive comme un amarrage purement physique au quai. Dès que le navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes ou de marchandises ou la fourniture de services portuaires vers le navire ou à partir du navire, référence est faite à une interface navire / port '. On comprend également les situations dans lesquelles le navire se trouve dans une écluse, navigue dans le port, etc.

Suite à la remarque du Conseil d'État concernant cet article, certaines précisions ont été reprises dans les commentaires de cet article » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 6-7).

B.101. Les articles 17 à 19 de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer disposent :

« Article 17

Droit de passage inoffensif

Sous réserve de la Convention, les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale.

Article 18

Signification du terme ' passage '

1. On entend par ' passage ' le fait de naviguer dans la mer territoriale aux fins de :

a) la traverser sans entrer dans les eaux intérieures ni faire escale dans une rade ou une installation portuaire située en dehors des eaux intérieures; ou

b) se rendre dans les eaux intérieures ou les quitter, ou faire escale dans une telle rade ou installation portuaire ou la quitter.

2. Le passage doit être continu et rapide. Toutefois, le passage comprend l'arrêt et le mouillage, mais seulement s'ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse.

Article 19

Signification de l'expression ' passage inoffensif '

1. Le passage est inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Il doit s'effectuer en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international.

2. Le passage d'un navire étranger est considéré comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier si, dans la mer territoriale, ce navire se livre à l'une quelconque des activités suivantes :

a) menace ou emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'État côtier ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies;

b) exercice ou manœuvre avec armes de tout type;

c) collecte de renseignements au détriment de la défense ou de la sécurité de l'État côtier;

d) propagande visant à nuire à la défense ou à la sécurité de l'État côtier;

e) lancement, appontage ou embarquement d'aéronefs;

f) lancement, appontage ou embarquement d'engins militaires;

g) embarquement ou débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'État côtier;

h) pollution délibérée et grave, en violation de la Convention;

i) pêche;

j) recherches ou levés;

k) perturbation du fonctionnement de tout système de communication ou de tout autre équipement ou installation de l'État côtier;

l) toute autre activité sans rapport direct avec le passage ».

B.102. Les établissements de jeux de hasard soumis à la loi du 7 mai 1999 et les navires à passagers internationaux à bord desquels des jeux de hasard ou des paris sont offerts et qui usent de leur droit de passage inoffensif dans la mer territoriale belge sont des catégories comparables au regard de la loi du 7 mai 1999 et des objectifs qu'elle poursuit, dès lors qu'ils exploitent tous deux des jeux de hasard ou des paris.

B.103. Il convient de constater que la loi du 7 mai 2019 ne prévoit pas de garanties suffisantes pour éviter l'apparition de croisières de courte durée à bord desquelles des passagers pourraient embarquer en Belgique, lors desquelles les passagers pourraient participer à des jeux de hasard ou des paris dès que le navire navigue dans la mer territoriale sans que la loi du 7 mai 1999 s'applique, et qui pourraient ainsi détourner les joueurs des établissements de jeux de hasard soumis à la loi du 7 mai 1999 et de la protection que cette loi y garantit. L'interdiction d'exploiter des jeux de hasard ou des paris entre le moment où le navire a une interface navire/port et le moment où le navire lève l'ancre, ainsi que durant toute la durée du séjour du navire dans le port, n'est pas suffisante à cet égard.

B.104. Le premier moyen, première branche, dans l'affaire n° 7296 est fondé.

Il y a lieu d'annuler l'article 4 de la loi du 7 mai 2019.

Dès lors que les deux autres branches ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue, elles ne doivent pas être examinées.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 4 et 21, 3° et 4°, 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 »;

- annule l'article 31 de la loi du 7 mai 2019 précitée, uniquement en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation des données à caractère personnel inscrites dans le registre visé à l'article 62 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 » et en ce qu'il ne prévoit pas de durée maximale de conservation de la copie de la pièce ayant servi à l'identification du joueur;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 décembre 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul