



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 43/2022
du 17 mars 2022
Numéro du rôle : 7575**

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 58, alinéa 2, et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges J.-P. Moerman, Y. Kherbache, T. Detienne et S. de Bethune, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 250.470 du 29 avril 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 mai 2021, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 58, alinéa 2, 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, tel qu'il a été inséré par l'article 37 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, et l'article 43/8 de la loi précitée, tel qu'il a été introduit par l'article 25 de la loi du 10 janvier 2010, violent-ils les articles 10, 11 et 23 de la Constitution ainsi que la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, en ce que l'article 58, alinéa 2, interdit les paiements au moyen des cartes de crédit pour tous les jeux de hasard exploités par le biais d'instruments de la société d'information et en ce que l'article 43/8 n'habilite pas le Roi à opérer une distinction en matière de modes de paiement entre les titulaires d'une licence de classe A+ et les titulaires d'une licence de classe B+ et F1+, alors que, selon le premier alinéa de l'article 58, l'utilisation des cartes de crédit est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe I, ce dont il résulte qu'il n'est pas permis à un titulaire d'une licence de classe A qui dispose d'une licence de classe A+ d'autoriser l'utilisation des cartes de crédit en vue de proposer ses jeux de hasard dans le monde virtuel ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Chaudfontaine Loisirs », assistée et représentée par Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles;
- l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me B. Van den Berghe, avocats au barreau de Flandre occidentale;
- la SA de droit public « Loterie Nationale », assistée et représentée par Me P. Vlaemminck et Me R. Verbeke, avocats au barreau de Bruxelles;
- la SA « Rocoluc », assistée et représentée par Me M. Vanderstraeten, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me T. Quintens, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Chaudfontaine Loisirs »;
- la SA de droit public « Loterie Nationale »;
- la SA « Rocoluc »;
- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 19 janvier 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Detienne, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 2 février 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 2 février 2022.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « Chaudfontaine Loisirs », partie requérante dans le litige au fond, est un établissement de jeux de hasard de classe I, titulaire d'une licence de classe A, qui lui permet d'exploiter un casino. Elle est également titulaire d'une licence supplémentaire de classe A+, qui lui permet de proposer des jeux de casino via Internet.

Le 21 décembre 2018, la SA « Chaudfontaine Loisirs » introduit devant le juge *a quo* une requête en annulation de l'arrêté royal du 25 octobre 2018 « relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information ». Elle demande notamment l'annulation

de l'article 6, § 2, de l'arrêté royal précité. Cette disposition impose sans distinction aux titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ l'interdiction d'accepter l'utilisation d'une carte de crédit pour l'approvisionnement du compte joueur. La SA « Chaudfontaine Loisirs » estime que, sur ce point, les titulaires d'une licence de classe A+ doivent être traités différemment des titulaires d'une licence des classes B+ et F1+.

Selon le juge *a quo*, il ressort du rapport au Roi annexé à l'arrêté royal précité du 25 octobre 2018 que l'article 6, § 2, a pour but de mettre fin à de nouvelles pratiques consistant à contourner l'interdiction légale d'utilisation de cartes de crédit. Cette interdiction légale se trouve énoncée à l'article 58, alinéa 2, 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). Le juge *a quo* constate que l'absence de différenciation dénoncée par la SA « Chaudfontaine Loisirs » en ce qui concerne l'utilisation de cartes de crédit comme moyen de paiement pour des jeux de hasard proposés en ligne résulte dès lors directement de l'article 58, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, et décide de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La SA « Chaudfontaine Loisirs » expose que l'article 58, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 énonce une interdiction générale de paiement au moyen de cartes de crédit pour les jeux de hasard en ligne, et que l'article 43/8 de cette même loi n'autorise pas non plus le Roi, lorsqu'il précise le mode de paiement des jeux de hasard et des paris, à traiter différemment les titulaires d'une licence de classe A+ et les titulaires d'une licence des classes B+ et F1+. Les dispositions concernées font dès lors naître une identité de traitement entre des catégories de titulaires de licences pour jeux de hasard qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes.

A.1.2. Selon la SA « Chaudfontaine Loisirs », cette différence se traduit par le fait que le premier alinéa de l'article 58 de la loi du 7 mai 1999 établit effectivement une distinction, pour les jeux de hasard proposés dans le monde réel, entre les titulaires d'une licence permettant l'exploitation d'établissements de jeux de hasard de classe I, pour lesquels l'utilisation de cartes de crédit est autorisée, et les titulaires d'une licence permettant l'exploitation d'établissements de jeux de hasard des classes II, III et IV, pour lesquels l'utilisation de cartes de crédit est interdite. Selon la SA « Chaudfontaine Loisirs », le législateur souhaitait, par cette distinction, garantir la rentabilité des casinos, étant donné que la perte horaire et donc également le montant de la mise sont plus importants dans les casinos que dans les salles de jeux automatiques.

En outre, dans le cadre de la législation visant à lutter contre le blanchiment d'argent, les casinos sont soumis à une obligation de déclaration auprès de la Cellule de traitement des informations financières, alors que tel n'est pas le cas des établissements de jeux de hasard de classe II, parce que les cartes de crédit permettent de mieux tracer les mouvements d'argent. Selon la SA « Chaudfontaine Loisirs », cette justification, que la Cour a jugée conforme à la Constitution dans son arrêt n° 113/2004 du 23 juin 2004, vaut également pour les jeux de casino proposés en ligne, notamment parce qu'une licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux qui sont proposés dans le monde réel.

A.1.3. Les dispositions en cause font donc naître une identité de traitement entre des situations différentes, alors que cette identité de traitement n'est ni pertinente, ni nécessaire, ni raisonnablement justifiée.

Selon la SA « Chaudfontaine Loisirs », l'interdiction générale d'utilisation de cartes de crédit pour les jeux de hasard proposés en ligne ne contribue pas à l'objectif de protection des joueurs poursuivi par le législateur, dès lors qu'il n'est pas inenvisageable que ces derniers se tournent vers des casinos étrangers ou illégaux. De plus, des mesures autres qu'une interdiction absolue permettent de contribuer efficacement à la protection des joueurs, comme un usage limité des cartes de crédit. Étant donné le lien établi entre la licence permettant de proposer des jeux de hasard dans le monde réel et la licence permettant de proposer des jeux de hasard dans le monde virtuel, et au vu de l'intention du législateur de tenir compte, dans le cadre de la régulation des jeux de hasard, de la nature, du nombre d'établissements de jeux de hasard et de leurs spécificités, notamment du point de vue des caractéristiques, des usages et du mode d'exploitation, de l'environnement concurrentiel dans lequel ils doivent

travailler, du profil des joueurs, en particulier de leur vulnérabilité sociale, du volume des sommes mises et des diverses obligations légales auxquelles ils sont soumis ou non, il n'est ni suffisamment pertinent, ni nécessaire d'interdire l'utilisation de cartes de crédit pour les jeux de casino proposés via Internet.

Selon la SA « Chaudfontaine Loisirs », l'identité de traitement entre les établissements de jeux de hasard des classes I, II, III et IV produit également des effets disproportionnés en ce qui concerne l'utilisation de cartes de crédit. Elle porte atteinte à la répartition des établissements de jeux de hasard en différentes classes, que le législateur avait introduite à l'époque pour garantir la rentabilité des titulaires de licence d'établissements de jeux de hasard de classe I, et qui s'applique également aux jeux de hasard proposés via Internet. Il y a donc violation des articles 10 et 11 de la Constitution. L'article 23, 1^o, de la Constitution et les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique sont également violés, en ce que l'interdiction générale de l'utilisation de cartes de crédit porte une atteinte disproportionnée au droit au libre exercice de la profession et à la liberté d'entreprendre des titulaires de licence concernés.

A.1.4. Enfin, la SA « Chaudfontaine Loisirs » relève que la partie intervenante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que la différence de traitement qui existe, en ce qui concerne l'utilisation de cartes de crédit, entre les titulaires d'une licence de classe A et les titulaires d'une licence des classes B, B+, C, F1+ et F2 ne se justifie plus. En effet, il n'appartient pas aux parties d'étendre la portée de la question préjudicielle.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que les titulaires d'une licence de classe A+ diffèrent substantiellement des titulaires d'une licence de classe A, ou à tout le moins que la différence de traitement entre ces deux catégories de titulaires de licence repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée.

Le Conseil des ministres précise que le législateur a justifié la levée de l'interdiction du paiement au moyen de cartes de crédit dans les casinos par le fait que, sur le terrain, cette interdiction ne permettait pas une exploitation normale pour les casinos. En outre, le paiement au moyen de cartes de crédit constitue la meilleure garantie pour tracer les mouvements d'argent et pour prévenir les hold-up et l'usage de faux. Alors que, dans les établissements de jeux de hasard exploités dans le monde réel, le paiement peut se faire aussi bien en espèces qu'au moyen de cartes de crédit, un paiement en espèces est impossible pour les jeux de hasard proposés via Internet. La nécessité d'utiliser des cartes de crédit pour lutter contre le blanchiment d'argent ne se pose donc pas pour les jeux de hasard proposés via Internet. En outre, les jeux de hasard proposés via Internet sont bien plus accessibles que ceux qui sont proposés dans le monde réel, comme l'a déjà souligné à plusieurs reprises la Cour de justice de l'Union européenne.

A.2.2. Le Conseil des ministres ajoute qu'au regard des dispositions en cause, les titulaires d'une licence de classe A+ sont suffisamment comparables aux titulaires d'une licence des classes B+ et F1+. Selon le Conseil des ministres, une interdiction de paiement par cartes de crédit pour tous les jeux de hasard proposés via Internet constitue un moyen effectif de protection des joueurs. Par ailleurs, selon le Conseil des ministres, ainsi que cela a été dit en A.2.1, la nécessité d'utiliser des cartes de crédit pour lutter contre le blanchiment d'argent ne se pose pas vis-à-vis des jeux de hasard proposés via Internet.

A.2.3. Le Conseil des ministres conclut dès lors à la non-violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés plus haut, le Conseil des ministres estime également qu'il n'y a pas violation de l'article 23, 1^o, de la Constitution et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique.

A.2.4. Enfin, le Conseil des ministres ne suit pas la partie intervenante dans son argumentation sur la différence de traitement existant entre les titulaires d'une licence de classe A et les titulaires d'une licence des classes B, B+, C, F1+ et F2, en ce qui concerne l'utilisation de cartes de crédit, étant donné que celle-ci excède la portée de la question préjudicielle.

A.3.1. La SA de droit public « Loterie Nationale », partie intervenante dans l'affaire devant le juge *a quo*, observe que la levée de l'interdiction de paiement par cartes de crédit pour les casinos avait non seulement été dictée par des motifs de rentabilité, mais aussi par des motifs de lutte contre le blanchiment d'argent. Il n'est donc pas pertinent que cette exception s'applique à l'offre de jeux de casino proposés via Internet sur la seule base d'impératifs de rentabilité. La Cour de justice interdit d'ailleurs aux États membres de définir leur politique en matière de jeux de hasard uniquement sur des considérations d'ordre économique. Seuls des motifs d'intérêt général, comme la protection du consommateur contre l'addiction aux jeux, peuvent être admis.

A.3.2. Selon la SA de droit public « Loterie Nationale », cet objectif d'intérêt général justifie également l'application de l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit à tous les jeux de hasard proposés via Internet,

étant donné que de tels jeux de hasard sont plus risqués que ceux qui sont proposés dans le monde réel. En outre, le législateur n'a jamais eu l'intention de transposer purement et simplement les règles appliquées aux jeux de hasard proposés dans le monde réel aux jeux de hasard proposés via Internet. Le lien entre les licences pour les jeux de hasard du monde réel et les licences pour les jeux de hasard proposés via Internet a pour seul but de permettre un contrôle efficace par la Commission des jeux de hasard. Du reste, rien n'indique non plus que l'utilisation de cartes de crédit soit nécessaire à l'existence des jeux de casino proposés via Internet. Enfin, les spécificités des différents établissements de jeux de hasard, énumérées en A.1.3, justifient non seulement l'exception à l'interdiction de crédit pour les casinos du monde réel, mais également la même application de l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit à tous les jeux de hasard proposés via Internet.

A.3.3. Enfin, la SA de droit public « Loterie Nationale » se réfère à deux arrêts que le Conseil d'État a prononcés au sujet de l'arrêté royal du 25 octobre 2018. Par l'arrêt n° 246.998 du 6 février 2020, le Conseil d'État a jugé qu'aucune distinction ne peut être faite entre des titulaires d'une licence des classes A+, B+ et F1+ en ce qui concerne la publicité et les conditions d'exploitation, parce que les risques liés aux jeux de hasard proposés via Internet qui sont visés ne sont pas suffisamment différents pour qu'une telle distinction soit justifiée. Selon la SA de droit public « Loterie Nationale », ce raisonnement vaut aussi en ce qui concerne l'identité de traitement en cause dans la présente affaire. Par l'arrêt n° 246.999 de la même date, le Conseil d'État a annulé la possibilité, pour les titulaires de licences supplémentaires, d'octroyer des bonus à des joueurs. Puisque le Conseil d'État n'a pas fait, dans cet arrêt, d'exception pour les titulaires d'une licence de classe A+, la SA de droit public « Loterie Nationale » ne voit pas pourquoi une telle exception devrait être établie en ce qui concerne l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit.

A.4.1. La partie intervenante, qui exploite un établissement de jeux de hasard de classe II (licence de classe B) et propose via Internet des jeux de hasard de classe II (licence supplémentaire B+), estime tout d'abord que les titulaires de licences supplémentaires ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes qui exigeraient un traitement différencié. Ils sont tous actifs sur le même marché concurrentiel, proposent tous via Internet des jeux de hasard présentant un risque comparable à une clientèle comparable, et se trouvent tous dans des situations économiques comparables. La partie intervenante souligne à cet égard qu'un grand nombre d'opérateurs continuent d'exploiter illégalement leurs licences supplémentaires de classe A+ en combinaison avec des licences supplémentaires des classes B+ et F1+, de sorte que des jeux de hasard relevant de classes différentes sont proposés sur un seul et même site Internet. Sur ces sites, les joueurs ne disposent que d'un seul portefeuille. Permettre que le compte d'un joueur soit alimenté par une carte de crédit pour les seuls jeux de casino proposés via Internet signifie donc en pratique que les joueurs peuvent utiliser cette carte de crédit pour tous les types de jeux de hasard.

A.4.2. La partie intervenante estime par ailleurs que l'identité de traitement entre tous les titulaires de licences supplémentaires est raisonnablement justifiée par l'objectif de protection des joueurs qui sous-tend la législation sur les jeux de hasard. C'est donc à juste titre que le législateur a déclaré l'interdiction de paiement par cartes de crédit applicable à tous les jeux de hasard proposés via Internet, étant donné que de tels jeux présentent plusieurs caractéristiques qui aggravent le risque de dépendance au jeu et de dépenses excessives, ce qui a été reconnu tant par la Cour de justice que par le Parlement européen et par le Conseil supérieur de la santé. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont dès lors pas violés. Les dispositions en cause ne violent pas non plus la liberté d'entreprendre, puisque la Cour constitutionnelle a déjà reconnu à plusieurs reprises que cette liberté peut être soumise à des limitations dans le cadre de la réglementation des jeux de hasard, qui a pour but de protéger les joueurs.

La partie intervenante ne suit pas la SA « Chaudfontaine Loisirs » lorsque celle-ci argue qu'une exception à l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit pour les jeux de casino proposés via Internet permet d'éviter que des joueurs se tournent vers des casinos étrangers ou illégaux. Non seulement ce risque n'est pas démontré, mais encore, il ne l'emporte pas sur l'objectif de protection des joueurs. Ce risque vaut d'ailleurs tout autant pour les titulaires d'une licence des classes B+ et F1+.

A.4.3. La partie intervenante observe par ailleurs que la différence de traitement qui existe entre les titulaires d'une licence de classe A et les titulaires d'une licence des classes B, B+, C, F1+ et F2 en ce qui concerne l'utilisation de cartes de crédit ne se justifie plus. Selon la partie intervenante, les motifs de rentabilité et l'obligation de déclaration dans le cadre de la lutte contre les pratiques de blanchiment, que la Cour a jugés raisonnablement justifiés dans son arrêt n° 113/2004, ne justifient plus une telle distinction. Il n'est ainsi pas démontré que les casinos connaissent encore aujourd'hui les problèmes de rentabilité qu'ils connaissaient à l'époque. À cet égard, la partie intervenante fait valoir en particulier que l'utilisation de cartes de débit est actuellement autorisée dans tous les établissements de jeux de hasard, et donc également dans les casinos, et pointe

également l'évolution du « *gross gaming revenue* » des jeux de casinos proposés dans le monde réel et via Internet, telle qu'elle résulte des chiffres de la Commission des jeux de hasard. L'application de l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit aux casinos empêche donc seulement ces derniers de permettre à des joueurs de dépenser plus d'argent que celui dont ils disposent. En outre, les établissements de jeux de hasard de classe II sont également soumis à l'obligation de communiquer des informations à la Cellule de traitement des informations financières dans le cadre de la législation visant à lutter contre le blanchiment d'argent. Seule la différence en perte horaire subsiste encore actuellement, mais le fait que celle-ci soit plus élevée dans les casinos entraîne précisément un risque supérieur de perte, et donc de dépendance au jeu, pour les joueurs.

A.4.4. Selon la partie intervenante, l'exception à l'interdiction de crédit en faveur des titulaires d'une licence de classe A ne peut à tout le moins pas être étendue aux titulaires d'une licence de classe A+. La situation spécifique, y compris les problèmes de rentabilité, qui justifiait en 2003 qu'une exception soit prévue pour les casinos ne se présente en tout cas pas en ce qui concerne les jeux de casino proposés via Internet.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. L'article 4 de la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (ci-après : la loi du 7 mai 1999) interdit l'exploitation de jeux de hasard sans licence préalablement octroyée par la Commission des jeux de hasard. Cette disposition établit donc le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, des exceptions pouvant toutefois être prévues par un système de licences (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

B.1.2. L'article 6 de la même loi répartit les établissements de jeux de hasard en quatre classes :

- la classe I regroupe les casinos,
- la classe II regroupe les salles de jeux automatiques,
- la classe III regroupe les débits de boissons,
- la classe IV regroupe les endroits destinés à l'engagement de paris.

B.1.3. En vertu de l'article 25 de la même loi, une licence A est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de classe I, une licence B est nécessaire pour l'exploitation d'un établissement de classe II et une licence F1 est nécessaire pour l'exploitation de l'organisation de paris.

B.1.4. L'article 43/8 de la même loi, tel qu'il a été inséré par l'article 25 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) et tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, 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.

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

[...]

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

B.2.1. Il résulte de l'article 43/8, § 1er, précité que les licences supplémentaires des classes A+, B+ et F1+, nécessaires pour l'exploitation des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information (ci-après les jeux de hasard proposés via Internet), 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 ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux qu'elles offrent déjà dans le monde réel.

B.2.2. À cet égard, les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 mentionnent :

« La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ne prévoit pas de licence pour les jeux de hasard offerts par le biais des instruments de la société de l'information, ce qui a pour conséquence que ces jeux de hasard sont interdits en vertu de l'article 4 de ladite loi.

[...]

L'avènement des moyens de communication électroniques, tels que le téléphone mobile, la télévision interactive et surtout l'Internet, a pour conséquence qu'on peut s'adonner beaucoup plus facilement aux jeux de hasard et aux paris.

Grâce à ces nouveaux moyens de communication, l'offre de jeux de hasard et de paris s'est considérablement étendue. En effet, l'offre est accessible à tout moment et ne nécessite pas que le joueur se déplace. Il n'y a donc pas de barrière spatiale ou temporelle entre le joueur et l'offre de jeux. Qui plus est, Internet offre au joueur la possibilité de jouer en étant entièrement isolé, ce qui lui permet de céder plus rapidement à une impulsion de jouer.

Les mesures d'interdiction destinées à protéger les mineurs ou les personnes vulnérables peuvent être contournées beaucoup plus facilement.

Le risque de fraude est plus grand dans la mesure où la mise en place de jeux en ligne peut se faire très rapidement et où des exploitants malhonnêtes peuvent se manifester et disparaître en quelques minutes.

[...]

Vu la prolifération des jeux de hasard proposés via Internet et le fait que la répression se révèle inefficace, une initiative législative s'impose d'urgence.

Une politique cohérente et correctement contrôlée de licences suppose la canalisation des jeux interdits vers des établissements autorisés où le contrôle est garanti. Pour réaliser cette politique, les jeux de hasard via Internet et, par extension, via le réseau de communication électronique, doivent être réservés à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également.

Comme c'était le cas dans la loi sur les jeux de hasard de 1999, l'avant-projet de loi entend ancrer les jeux de hasard dans un cadre légal de manière à en confiner l'offre dans des limites définies pour protéger le joueur et à réaliser le contrôle des jeux de hasard et des organisateurs de jeux de hasard.

[...]

Une telle politique de contrôle efficace n'est possible que si l'on réserve les jeux en ligne à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également, ce qui évite la création d'une offre supplémentaire de jeux en ligne.

Seules les entités qui disposent d'une licence A, B ou F1 dans le monde réel peuvent offrir ce type d'activité dans le monde virtuel.

Les jeux qu'ils offrent via Internet doivent être de même nature que ceux qui sont offerts dans le monde réel. 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.

[...]

[...] Le fait que ces organisateurs possèdent déjà d'une licence pour offrir des jeux réels donne une garantie supplémentaire sur le caractère correct du jeu en ligne, l'organisation de ce jeu et la protection du joueur. Ils ne peuvent pas se permettre de faux pas étant donné le lien qu'ils ont avec l'offre de jeux dans le monde réel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 8-11).

B.2.3. L'article 43/8, § 2, de la loi du 7 mai 1999 a été exécuté par l'arrêté royal du 25 octobre 2018 « relatif aux modalités d'exploitation des jeux de hasard et des paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information », qui fait l'objet de la procédure devant le juge *a quo*. Le chapitre II de cet arrêté royal, qui comprend les articles 6 à 11, contient les règles générales relatives aux jeux de hasard et paris pouvant être proposés via Internet et définit les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent être proposés.

B.2.4. L'article 58 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 37 de la loi, précitée, du 10 janvier 2010, dispose :

« Hormis l'utilisation des cartes de crédit et des cartes de débit dans les établissements de jeux de hasard de classe I, il est interdit à quiconque de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit, de conclure avec eux une transaction matérielle ou financière en vue de payer un enjeu ou une perte.

Une opération dont la somme s'élève à 10 000 euros ou plus doit être effectuée au moyen d'une carte de crédit ou d'une carte de débit. Le paiement au moyen de cartes de crédit est interdit dans les établissements de jeux de hasard des classe[s] II, III et IV et pour les jeux de hasard exploités par le biais d'instruments de la société de l'information.

[...] ».

B.2.5. Il résulte de ce qui précède que l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 habilite certes le Roi à déterminer les conditions auxquelles les jeux de hasard et paris peuvent être proposés via Internet, mais que cette habilitation ne s'étend en tout état de cause pas au point que les titulaires d'une licence supplémentaire des classes A+, B+ et F1+ puissent être autorisés à accepter l'utilisation de cartes de crédit comme moyen de paiement pour les jeux de hasard proposés via Internet, étant donné que l'article 58, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 prévoit une

interdiction générale du paiement par cartes de crédit pour de tels jeux de hasard. L'utilisation de cartes de crédit n'est autorisée que dans les casinos exploités dans le monde réel (établissements de jeux de hasard de classe I), et ce, par l'effet de l'article 58, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999.

B.3. Les dispositions précitées ont dès lors pour conséquence qu'un titulaire d'une licence de classe A qui dispose également d'une licence de classe A+ peut accepter le paiement par cartes de crédit pour les jeux de casino qu'il propose dans le monde réel, mais pas pour les jeux de casino qu'il propose via Internet. C'est cette situation qui est visée dans la question préjudicielle.

Quant au fond

B.4.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité des articles 58, alinéa 2, et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, ainsi qu'avec la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, en ce que ces dispositions traitent de la même manière les titulaires d'une licence de classe A+ et les titulaires d'une licence de classe B+ et F1+, en ce qui concerne le paiement par cartes de crédit pour les jeux de hasard qu'ils proposent via Internet, alors que, selon l'article 58, alinéa 1er, l'utilisation de cartes de crédit dans des établissements de jeux de hasard de classe I est autorisée, de sorte qu'un titulaire d'une licence de classe A qui dispose d'une licence de classe A+ n'est pas autorisé à accepter l'utilisation de cartes de crédit pour les jeux de hasard qu'il propose dans le monde virtuel.

B.4.2. La partie intervenante ajoute, dans ses mémoires, que la différence de traitement qui découle de l'article 58 de la loi du 7 mai 1999 entre les titulaires d'une licence de classe A et les titulaires d'une licence des classes B, B+, C, F1+ et F2, en ce qui concerne l'utilisation de cartes de crédit dans le monde réel, ne se justifie plus.

Dès lors que les parties devant la Cour ne peuvent modifier, faire modifier ou étendre la portée de la question préjudicielle, la Cour n'a pas à examiner les arguments développés par la partie intervenante.

B.5. 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.6.1. 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 libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels.

B.6.2. La décision de renvoi ne permet pas de déduire en quoi les dispositions en cause seraient incompatibles avec le droit au libre choix d'une activité professionnelle, garanti par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution. Dans les mémoires qu'elle a transmis à la Cour, la partie requérante devant le juge *a quo* mentionne cette disposition constitutionnelle en combinaison avec les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, qui garantissent la liberté d'entreprendre.

B.6.3. 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, SE 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, SE 2010, n° 5-19/1; Chambre, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.7.1. 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.7.2. La liberté d'entreprendre, visée à 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.7.3. Par conséquent, la Cour doit contrôler la disposition attaquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la liberté d'entreprendre.

B.8. 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.9. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.2, la loi du 10 janvier 2010 vise à créer un cadre juridique pour les jeux de hasard proposés via Internet, afin de limiter l'offre et de contrôler les jeux de hasard et les organisateurs des jeux de hasard, en vue de protéger le joueur. Ces objectifs sont légitimes.

B.10. L'identité de traitement entre les titulaires d'une licence de classe A+ et les titulaires d'une licence des classes B+ et F1+, en ce qui concerne l'utilisation de cartes de crédit, repose sur le fait de proposer des jeux de hasard via Internet.

B.11.1. Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les États membres sont en droit d'apporter des restrictions à l'exploitation des jeux de hasard sur leur territoire. En effet, les jeux de hasard constituent une activité économique qui peut avoir des conséquences très dommageables tant pour la société, en raison du risque d'appauvrissement des joueurs auquel peut conduire une pratique excessive du jeu, que pour l'ordre public en général, compte tenu notamment des revenus importants qu'ils génèrent. Des libertés économiques telles que la libre prestation des services et la liberté d'entreprendre peuvent donc faire l'objet de restrictions, pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la prévention de la fraude, la protection des consommateurs contre une incitation à des dépenses excessives liées au jeu et la prévention de troubles de l'ordre social en général (CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, point 56).

B.11.2. 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).

B.11.3. La restriction apportée à la libre prestation des services, imposée en vue de protéger ces intérêts, doit toutefois être propre à garantir la réalisation du ou des objectifs poursuivis, ce qui signifie que cette restriction doit être cohérente, systématique et proportionnée (CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, points 60 et 61).

B.11.4. Concernant le contrôle de proportionnalité, la Cour de justice a reconnu que les caractéristiques propres à l'offre de jeux de hasard via Internet comportent des risques de nature différente et d'une importance accrue en ce qui concerne d'éventuelles fraudes commises par les opérateurs et des risques de nature différente et d'une importance accrue en matière de protection des consommateurs et singulièrement des jeunes et des personnes ayant une propension particulière au jeu ou susceptibles de développer une telle propension, par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux :

« Outre le manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, précédemment mentionné, la facilité toute particulière et la permanence de l'accès aux jeux proposés sur Internet ainsi que le volume et la fréquence potentiellement élevés d'une telle offre à caractère international, dans un environnement qui est en outre caractérisé par un isolement du joueur, un anonymat et une absence de contrôle social, constituent autant de facteurs de nature à favoriser un développement de l'assuétude au jeu et des dépenses excessives liées à celui-ci ainsi que, partant, à accroître les conséquences sociales et morales négatives qui s'y attachent, telles qu'elles ont été mises en exergue par une jurisprudence constante » (CJUE, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*, point 103).

B.12.1. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.2 que le législateur, lorsqu'il a régulé l'offre de jeux de hasard via Internet, a pris en considération les risques accrus que de tels jeux représentent pour les joueurs et pour l'ordre social.

B.12.2. Le législateur a également tenu compte de ces risques accrus lorsqu'il a déclaré une interdiction générale des cartes de crédit applicable aux jeux de hasard proposés via Internet. Interrogé par un parlementaire quant à savoir pourquoi, dans le projet de loi, il n'avait pas été opté pour une interdiction générale des jeux de hasard proposés via Internet, le secrétaire d'État compétent a répondu, au cours du débat relatif au projet de loi en séance plénière :

« Monsieur [...], deux remarques. Voici ma réponse à votre première observation. Je ne me pencherai pas sur les détails techniques, mais il est tout de même très important que l'utilisation de cartes de crédit sur internet soit dorénavant interdite pour les jeux de hasard. Les cartes de crédit resteront uniquement utilisables dans les casinos, comme c'est le cas aujourd'hui, en raison de la modification législative de 2003. En dehors de ceux-ci, les cartes de crédit ne sont pas autorisées. J'insiste sur l'importance de cette mesure. Celle-ci va d'ailleurs dans le sens de l'avis du Parlement européen » (*Ann.*, Chambre, 2008-2009, CRIV 52 PLEN 109, p. 40).

Avant cela, lors de la discussion du projet de loi au sein de la commission compétente de la Chambre, le secrétaire d'État avait indiqué que « l'usage de cartes de crédit présente un risque supplémentaire pour les joueurs et doit être évité autant que possible » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 95).

B.12.3. En renvoyant à « l'avis du Parlement européen », le secrétaire d'État compétent fait référence à la résolution du Parlement européen du 10 mars 2009 « sur l'intégrité des jeux d'argent en ligne » (2008/2215(INI)) (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 30). Dans cette résolution, il est souligné que « les jeux d'argent en ligne cumulent plusieurs facteurs de risque associés à la dépendance, comme, entre autres, la facilité d'accès, la disponibilité d'un large éventail de jeux et le peu de contraintes sociales » (considérant J de la résolution précitée), raison pour laquelle le Parlement soutient l'élaboration de normes susceptibles de réduire ces risques, telles que, notamment, « l'interdiction du crédit et des systèmes de primes afin de protéger les joueurs vulnérables » (point 19 de la résolution précitée). Lors de la discussion du projet relatif à la résolution précitée au sein du Parlement européen, il a été renvoyé aux conclusions de l'avocat général Y. Bot dans l'affaire *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International* (C-42/07), précitée, dans lesquelles celui-ci avait noté que les risques de dépenses excessives et d'une véritable addiction aux jeux sont, d'une manière générale, aggravés par de nombreux facteurs, notamment par « la faculté de disposer d'un crédit pour jouer » (point 267). Enfin, on retrouve également ces préoccupations dans la résolution, plus récente, du Parlement européen du 10 septembre 2013 « sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur » (2012/2322(INI)) et dans la recommandation de la Commission du 14 juillet 2014 « relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs » (2014/478/UE).

B.13.1. À l'origine, l'article 58 de la loi du 7 mai 1999 prévoyait une interdiction absolue de recours au crédit pour les jeux de hasard, afin de protéger les joueurs. La loi-programme du 8 avril 2003 a prévu une exception à cette interdiction, mais exclusivement pour les établissements de jeux de hasard de classe I, à savoir les casinos. Le législateur a jugé que cette exception était nécessaire, sans quoi il aurait été impossible de garantir une exploitation normale des casinos.

B.13.2. Compte tenu de ce qui est dit en B.11 et en B.12, le législateur a pu raisonnablement considérer que la protection des joueurs et de l'ordre social nécessite l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit pour tous les jeux de hasard proposés via Internet, de quelque type qu'ils soient. Les risques accrus, précités, que de tels jeux de hasard comportent se manifestent en effet à l'égard de tous les types de jeux de hasard proposés via Internet, quels que soient leur nature et le type de licence nécessaire pour leur exploitation.

B.13.3. Une carte de crédit constitue une forme d'octroi de crédit, qui permet aux joueurs de dépenser plus d'argent que ce dont ils disposent en réalité à ce moment et qui peut donc les amener à contracter des dettes. Les risques susmentionnés qui sont liés à la possibilité pour les joueurs de disposer d'un crédit de jeu valent dès lors tant en ce qui concerne l'interdiction, contenue dans l'article 58, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, de consentir aux joueurs toute forme de prêt ou de crédit qu'en ce qui concerne l'interdiction d'utilisation de cartes de crédit contenue dans l'alinéa 2 de l'article précité. En outre, les limites fixées pour les cartes de crédit sont généralement plus élevées que pour les cartes de débit classiques. L'accessibilité de l'offre en ligne et la simplicité des paiements via Internet peuvent augmenter les risques d'addiction au jeu, si bien qu'une application générale de l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit aux jeux de hasard proposés via Internet, et donc tant aux jeux de hasard proposés par les titulaires d'une licence de classe A+ qu'aux jeux de hasard proposés par les titulaires d'une licence de classe B+ et F1+, constitue une mesure pertinente, puisqu'elle permet d'ainsi diminuer ce risque.

B.14.1. Contrairement à ce que la partie requérante devant le juge *a quo* soutient, le fait que l'interdiction de l'utilisation de cartes de crédit pour des jeux de casino proposés via Internet pourrait conduire les joueurs à se tourner vers des casinos étrangers ou illégaux, de sorte qu'il serait selon elle porté atteinte à l'« idée de canalisation » qui sous-tend la législation sur les jeux de hasard, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.14.2. Il est vrai qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.2 que la loi du 10 janvier 2010, tout comme la loi du 7 mai 1999, se fonde sur « la canalisation des jeux interdits vers des établissements autorisés où le contrôle est garanti » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 9), ce que la loi du 10 janvier 2010 réalise en réservant « les jeux de hasard via Internet et, par extension, via le réseau de communication électronique [...] »

à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également » (*ibid.*). Cependant, l'idée de canalisation ne va pas jusqu'à empêcher le législateur de prendre des mesures pour protéger les joueurs, au seul motif que celles-ci pourraient amener les joueurs à se tourner vers des jeux illégaux.

B.15. La Cour doit toutefois encore examiner si les dispositions attaquées produisent des effets disproportionnés à l'objectif poursuivi.

À cet égard, il convient d'observer que les dispositions en cause n'interdisent pas l'offre de jeux de hasard via Internet. Elles interdisent uniquement l'utilisation de cartes de crédit pour de tels jeux de hasard. Les titulaires d'une licence des classes A+, B+ et F1+ peuvent donc continuer à proposer des jeux de hasard via Internet et les joueurs peuvent utiliser des cartes de débit leur permettant de dépenser des montants qui, s'ils n'atteignent pas les sommes pouvant être dépensées avec une carte de crédit, sont pour autant significatifs.

Du reste, la partie requérante devant le juge *a quo* ne démontre pas que la possibilité de recevoir des paiements par cartes de crédit pour les jeux de casino qu'elle propose via Internet est essentielle pour pouvoir proposer de tels jeux de manière rentable.

B.16. Compte tenu de ce qui précède, les articles 58, alinéa 2, et 43/8 de la loi du 7 mai 1999 ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, en ce qu'ils interdisent tant aux titulaires d'une licence de classe A+ qu'aux titulaires d'une licence des classes B+ et F1+ d'accepter des paiements par cartes de crédit pour les jeux de hasard qu'ils proposent via Internet.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 43/8 et 58, alinéa 2, 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 » ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, en ce qu'ils interdisent tant aux titulaires d'une licence de classe A+ qu'aux titulaires d'une licence des classes B+ et F1+ d'accepter des paiements par cartes de crédit pour les jeux de hasard qu'ils proposent via Internet.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 mars 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen