



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 87/2025
du 12 juin 2025
Numéro du rôle : 8290**

En cause : le recours en annulation des articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024 « visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III », introduit par la SA « Derby ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters et Kattrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 juillet 2024 et parvenue au greffe le 26 juillet 2024, la SA « Derby », assistée et représentée par Me Pierre Joassart, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024 « visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III » (publiée au *Moniteur belge* du 26 janvier 2024).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Philippe Schaffner et Me Sébastien Kaisergruber, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 30 avril 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Kattrin Jadin et Danny Pieters, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du recours

A.1.1. La partie requérante fait valoir qu'elle justifie d'un intérêt à demander l'annulation des articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024 « visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III » (ci-après : la loi du 18 janvier 2024). Elle expose que ses activités concernent tant l'organisation que l'engagement de paris et qu'elle exerce ses activités à la fois dans des établissements physiques (établissements de jeux de hasard de classe IV) et au moyen d'instruments de la société de l'information. Elle produit la licence F1 et plusieurs licences F2 dont elle est titulaire. Elle soutient que les dispositions attaquées affectent directement et défavorablement sa situation, dès lors qu'elles prévoient que les infractions aux arrêtés royaux pris en exécution 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) peuvent désormais faire l'objet de sanctions administratives (article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 62 de la loi du 18 janvier 2024) ou de sanctions pénales (article 64 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024). Elle ajoute que, même si les articles 15/3 et 64 de la loi du 7 mai 1999 ont à nouveau été modifiés par la loi du 7 mai 2024 « 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 portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard » (ci-après : la loi du 7 mai 2024), elle conserve un intérêt au recours, dès lors qu'elle était visée par les dispositions attaquées durant la période pendant laquelle celles-ci ont produit des effets.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours.

Premièrement, le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante n'a pas intérêt au recours, étant donné que les dispositions attaquées n'ont été en vigueur qu'entre le 5 février 2024 (date de leur entrée en vigueur) et le 1er juin 2024 (date d'entrée en vigueur des articles 6 et 23 de la loi du 7 mai 2024). Selon lui, la partie requérante ne démontre pas qu'elle ferait ou pourrait faire l'objet de poursuites administratives et/ou pénales pour des faits commis durant cette période. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que la recevabilité du recours présentement examiné ne devrait être analysée que si la partie requérante introduisait un recours contre les dispositions concernées de la loi du 7 mai 2024 et que si ce recours était accueilli par la Cour.

Deuxièmement, le Conseil des ministres soutient que la situation de la partie requérante ne semble pas être affectée par les dispositions attaquées, dès lors que celles-ci ne modifient que très marginalement le droit antérieur. Il ajoute qu'en toute hypothèse, la partie requérante n'est pas recevable à contester les dispositions attaquées pour ce qui concerne les passages qui existaient déjà dans la législation antérieure.

Troisièmement, le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours, pour les motifs mentionnés en A.4.1, A.8.1, A.12.1 et A.15.1.

A.1.3. La partie requérante répond d'abord que, durant la période du 5 février 2024 au 1er juin 2024, elle a exploité des établissements de jeux de hasard de classe IV et organisé des paris sportifs, dont des paris hippiques. Selon elle, le risque d'être poursuivie pénalement pour d'éventuelles infractions qu'elle aurait commises durant cette période confirme l'intérêt au recours. Par ailleurs, elle affirme avoir introduit un recours en annulation contre les dispositions de la nouvelle loi.

Elle répond ensuite que ce sont les dispositions attaquées qui, pour la première fois, prévoient des sanctions pénales en cas de violation de toutes les dispositions réglementaires prises en exécution des dispositions législatives concernées. Puis, elle soutient justifier d'un intérêt au recours même si certaines dispositions existaient déjà auparavant, dès lors que ce sont les dispositions attaquées qui s'appliquent pour la période du 5 février 2024 au 1er juin 2024. Enfin, elle met en évidence plusieurs arrêtés royaux qui ont été pris sur le fondement des articles 43/2/1 ou 43/4 de la loi du 7 mai 1999 et dont la violation est désormais pénalement sanctionnée.

A.1.4. Le Conseil des ministres réplique que le mémoire en réponse soulève des griefs nouveaux pour justifier l'intérêt au recours et que ces développements sont irrecevables. Il considère également que le risque de poursuites pénales invoqué par la partie requérante est hypothétique.

Quant aux moyens

En ce qui concerne le premier moyen

A.2. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par les articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024, des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le premier moyen comporte trois branches.

Première branche

A.3. Dans la première branche, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées violent le principe de légalité formelle en matière pénale. Se référant à la jurisprudence de la Cour, elle souligne qu'en vertu de ce principe, une délégation au Roi n'est admise que pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. Selon elle, ce principe s'applique non seulement en ce qui concerne les sanctions pénales prévues à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, mais aussi en ce qui concerne les amendes administratives prévues à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999, dès lors que ces dernières revêtent un caractère punitif.

Premièrement, la partie requérante relève qu'en ce qui concerne les montants maximaux de mise, de perte et de gain, l'article 8, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999 habilite le Roi à déterminer, pour les établissements de jeux de hasard de classe I, les éléments qui sont établis par le législateur pour les établissements de jeux de hasard des classes II, III et IV. Selon elle, il s'ensuit que les éléments essentiels du comportement incriminé ne sont pas déterminés par le législateur en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe I.

Deuxièmement, après avoir cité l'article 43/2, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, la partie requérante soutient que cette disposition ne respecte pas le principe de légalité formelle. Elle fait valoir que les éléments essentiels étaient contenus dans les paragraphes 2 et 3 de cette disposition, mais que ceux-ci ont été annulés par l'arrêt de la Cour n° 177/2021 du 9 décembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.177). Selon elle, il s'ensuit que la version actuelle de cette disposition ne contient plus les éléments essentiels de l'infraction.

Troisièmement, la partie requérante relève que l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 habilite le Roi à déterminer les modalités relatives à la publicité sur les jeux de hasard. Selon elle, cette disposition législative ne fixe pas les éléments essentiels de l'infraction.

A.4.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des trois griefs développés par la partie requérante.

En ce qui concerne le premier grief, le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante n'est pas directement affectée par l'extension du champ d'application des sanctions aux arrêtés royaux pris sur le fondement de l'article 8, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999, dès lors que la partie requérante ne semble pas exploiter des établissements de jeux de hasard de classe I. Il relève également que l'article 8 de la loi du 7 mai 1999 n'est pas applicable aux paris. Par ailleurs, il soutient que le grief est en réalité dirigé contre ledit article 8 et que la partie requérante n'a pas d'intérêt à critiquer une disposition qui ne fait pas l'objet du recours.

En ce qui concerne le deuxième grief, le Conseil des ministres fait valoir que, dans sa version actuelle, l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 ne confère aucune habilitation au Roi, de sorte que seules les infractions à cette disposition législative même pourraient faire l'objet de sanctions. Selon le Conseil des ministres, dès lors que cette disposition législative était déjà visée par les articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999 avant l'adoption des dispositions attaquées, le grief est irrecevable. Par ailleurs, il soutient que le grief est en réalité dirigé contre ledit article 43/2 et que la partie requérante n'a pas d'intérêt à critiquer une disposition qui ne fait pas l'objet du recours.

En ce qui concerne le troisième grief, le Conseil des ministres fait valoir que les « dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2 » étaient déjà visées aux articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999 avant l'adoption des dispositions attaquées, de sorte que ce grief est irrecevable. Par ailleurs, il soutient que ce dernier est en réalité dirigé contre ledit article 61, alinéa 2, et que la partie requérante n'a pas d'intérêt à critiquer une disposition qui ne fait pas l'objet du recours.

A.4.2. En ce qui concerne le fond, le Conseil des ministres relève tout d'abord que le législateur peut ériger en infraction pénale le non-respect d'arrêtés d'exécution si les dispositions législatives qui peuvent donner lieu à ces arrêtés sont claires. Il observe, exemples à l'appui, qu'il s'agit d'une pratique courante. Il se réfère également à l'arrêt de la Cour n° 177/2021, précité.

Le Conseil des ministres soutient que l'article 14 de la Constitution n'est pas violé en l'espèce, dès lors que les peines sont prévues par une disposition législative. Ensuite, pour chacun des trois griefs développés par la partie requérante, il fait valoir que les éléments essentiels de l'incrimination ont été fixés par le législateur, de sorte que l'article 12 de la Constitution n'est pas violé. En ce qui concerne le premier grief, il souligne que le texte même de l'article 8 de la loi du 7 mai 1999 contient les éléments essentiels de l'infraction concernée. Ensuite, en ce qui concerne le deuxième grief, le Conseil des ministres soutient que l'annulation, par l'arrêt de la Cour n° 177/2021, précité, des paragraphes 2 et 3 de l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 a en réalité rendu cette disposition plus claire. Selon lui, les paris hippiques qui sont autorisés sur la base du paragraphe 1er dudit article 43/2 ne sont plus soumis au respect d'autres conditions. Toujours selon lui, les éléments essentiels de l'infraction sont donc désormais encore plus clairs : il s'agit de l'organisation de paris hippiques autres que ceux visés à l'article 43/2, § 1er, de la même loi. Ainsi, il considère que la lecture de cette seule disposition suffit à identifier quel comportement est répréhensible. Enfin, en ce qui concerne le troisième grief, le Conseil des ministres souligne que l'incrimination concernée porte sur la publicité des jeux de hasard autorisés qui n'est pas conforme aux modalités arrêtées par le Roi (article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, avant sa modification par la loi du 18 février 2024 « 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 », ci-après : la loi du 18 février 2024), étant précisé que les notions de « jeu de hasard » et de « publicité » sont respectivement définies à l'article 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 7 mai 1999 et à l'article I.8, 13°, du Code de droit économique. Selon lui, le législateur a ainsi déterminé à suffisance les éléments essentiels de l'infraction. Il ajoute que l'article 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par la loi du 18 février 2024, définit également les éléments essentiels de l'incrimination.

A.5.1. La partie requérante répond que cette branche est recevable, dès lors que ce sont les dispositions attaquées qui prévoient des sanctions administratives ou pénales en cas de violation des arrêtés royaux concernés, notamment des arrêtés royaux pris sur le fondement des articles 8, alinéa 1er, 43/2/1 et 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999.

A.5.2. En ce qui concerne le fond, la partie requérante relève, en premier lieu, que c'est sur le fondement des articles 8, alinéa 1er, et 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 qu'a été pris l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV », lequel fixe un nombre important de règles techniques dont la violation est désormais pénalement sanctionnée. Selon la partie requérante, les habilitations prévues par les deux dispositions législatives précitées ne respectent pas l'exigence de légalité formelle.

La partie requérante observe en deuxième lieu que l'arrêté royal du 2 décembre 2021 « concernant les demandes de licence FIP et déterminant les conditions auxquelles des paris peuvent être organisés sur les courses hippiques » (ci-après : l'arrêté royal du 2 décembre 2021) a été pris sur le fondement de l'article 43/2/1, § 2, de la loi du 7 mai 1999 et de l'article 43/2, § 2, de la même loi, tel qu'il avait été remplacé par 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 » et tel qu'il était applicable avant son annulation par l'arrêt de la Cour n° 177/2021, précité. Elle relève que la violation de cet arrêté royal est désormais pénalement sanctionnée. Selon elle, il est particulièrement préoccupant que cet arrêté royal n'ait pas été modifié à la suite de l'arrêt de la Cour n° 177/2021, précité. Elle soutient également que l'article 43/2/1, § 2, de la loi du 7 mai 1999, en habilitant le Roi à fixer les « conditions spécifiques », ne détermine pas les éléments essentiels de l'infraction.

En troisième lieu, en ce qui concerne la publicité, la partie requérante considère que le renvoi par le Conseil des ministres à la définition du Code de droit économique – renvoi qui n'est prévu par aucune disposition légale – confirme en réalité que l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 ne détermine pas lui-même les éléments essentiels de l'infraction. Le fait que le législateur est intervenu, par la loi du 18 février 2024, pour modifier cette disposition le confirme également.

La partie requérante relève en quatrième lieu que c'est sur la base d'une habilitation prévue à l'article 43/4 de la loi du 7 mai 1999 qu'a été pris 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 ». Selon elle, cette habilitation n'est pas suffisante pour que soit respecté le principe de légalité formelle en matière pénale. Elle conteste également la légalité des articles 4 à 8 de cet arrêté royal.

A.6.1. Le Conseil des ministres réplique que le mémoire en réponse de la partie requérante soulève des griefs nouveaux, qui sont par conséquent irrecevables. Selon lui, tel est le cas des griefs dirigés contre les articles 8, alinéa 1er, 43/2/1, § 2, et 43/4, § 2, de la loi du 7 mai 1999 et contre leurs arrêtés d'exécution. Il ajoute que ces dispositions ne font en toute hypothèse pas l'objet du recours en annulation présentement examiné et que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la constitutionnalité de normes réglementaires.

A.6.2. En ce qui concerne le fond, le Conseil des ministres réplique que l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 contient les éléments essentiels de l'infraction et que la violation de cette disposition peut uniquement donner lieu à des sanctions administratives. Ensuite, à propos de la notion de « publicité » contenue dans l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, il relève que la définition qu'en donne le Code de droit économique correspond à son sens courant. Selon lui, l'on peut aussi se référer à la nouvelle définition de cette notion dans l'actuel article 61, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999.

Deuxième branche

A.7. Dans la deuxième branche, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées violent le principe de légalité matérielle en matière pénale. Se référant à la jurisprudence de la Cour et à celle de la Cour européenne des droits de l'homme, elle souligne que ce principe exige que les incriminations soient définies de façon claire et précise.

La partie requérante soutient que « plusieurs dispositions » visées aux articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024 ne satisfont pas à cette exigence de légalité matérielle en ce qu'elles ne sont pas rédigées en des termes suffisamment précis. Elle fait valoir que l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 ne respecte pas cette exigence, dès lors que plusieurs conditions étaient prévues dans la partie de cet article qui a été annulée.

A.8.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de cette branche, pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés en A.4.1 à propos du deuxième grief de la première branche.

Il ajoute que le grief est trop vague en ce qu'il critique « plusieurs dispositions » visées aux articles 15/3 et 64 de la loi du 7 mai 1999 (*obscuri libelli*).

A.8.2. En ce qui concerne le fond, le Conseil des ministres se réfère à sa réfutation du deuxième grief de la première branche.

A.9.1. La partie requérante répond que cette branche est recevable, pour les motifs mentionnés en A.5.1.

A.9.2. En ce qui concerne le fond, la partie requérante souligne tout d'abord que, même en prenant en considération les dispositions réglementaires de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV », les infractions concernées ne sont pas suffisamment précises. Elle ajoute qu'il n'est pas possible de déterminer si l'incrimination concerne toutes les dispositions de cet arrêté ou seulement certaines d'entre elles. De même, elle fait valoir que les dispositions de l'arrêté royal du 2 décembre 2021 et celles de 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 » ne sont pas assez précises. Elle en conclut que le principe de légalité matérielle en matière pénale n'est pas respecté.

A.10. Le Conseil des ministres réplique que les griefs nouvellement soulevés dans le mémoire en réponse sont irrecevables, pour les motifs mentionnés en A.6.1.

Il ajoute qu'il n'est pas clairement établi si la partie requérante dispose d'une licence FIP et si elle a donc un intérêt à critiquer l'article 43/2/1 de la loi du 7 mai 1999. Ensuite, le Conseil des ministres considère que tant l'article 43/2/1 que l'article 43/4, § 2, de la loi du 7 mai 1999 contiennent les éléments essentiels des infractions concernées. Enfin, il rappelle que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la constitutionnalité des arrêtés royaux critiqués par la partie requérante.

Troisième branche

A.11. Dans la troisième branche, la partie requérante souligne tout d'abord que le principe de légalité exige que la peine soit proportionnée à l'infraction. Elle observe qu'à la suite de la modification apportée par l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024, une peine d'emprisonnement d'un mois à trois ans peut être infligée aux auteurs des infractions aux dispositions réglementaires prises en exécution des dispositions visées à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999. Elle relève qu'il s'agit du même taux de peine, quelle que soit l'infraction. S'appuyant sur l'avis de la section de législation du Conseil d'État, elle fait valoir que cette peine est disproportionnée.

A.12.1. En ce qui concerne la recevabilité, le Conseil des ministres relève tout d'abord que la disposition attaquée n'a pas modifié la fourchette de la peine d'emprisonnement, qui a été établie par une disposition antérieure. Selon lui, la partie requérante n'a pas d'intérêt à critiquer une disposition qui ne fait pas l'objet du recours. Enfin, il souligne que la peine d'emprisonnement a été supprimée par la loi du 7 mai 2024 et que la partie requérante – qui est une personne morale – ne démontre pas qu'elle pourrait faire l'objet d'une peine d'emprisonnement pour des faits antérieurs au 1er juin 2024.

A.12.2. En ce qui concerne le fond, le Conseil des ministres observe tout d'abord que la section de législation du Conseil d'État a simplement émis une réserve. Ensuite, il souligne que les dispositions visées aux articles 15/3 et 64 de la loi du 7 mai 1999, ainsi que les dispositions adoptées en vertu de celles-ci, poursuivent un objectif d'intérêt général de protection de la santé publique, en particulier la protection des mineurs et des joueurs. Selon lui, les infractions concernées sont donc des infractions graves. Enfin, il relève que la peine d'emprisonnement n'est pas automatique et que le juge peut décider de n'infliger qu'une amende.

A.13. La partie requérante répond qu'en vertu du principe général de la rétroactivité *in mitius*, la loi du 7 mai 2024 devrait avoir pour conséquence de ne plus permettre que la peine d'emprisonnement soit infligée, même sous l'empire des dispositions attaquées. Cela étant, la partie requérante maintient cette branche du moyen, dès lors que la loi du 7 mai 2024 fait elle-même l'objet d'un recours et que son annulation pourrait avoir pour effet de rétablir la peine d'emprisonnement.

En ce qui concerne le second moyen

A.14. La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024. Elle fait valoir qu'il est discriminatoire que des sanctions pénales soient prévues en cas de violation des dispositions réglementaires prises en exécution des dispositions visées à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999. Elle critique la différence de traitement entre les établissements de jeux de hasard de classe IV, qui sont soumis à ces sanctions pénales, et la Loterie Nationale, qui n'y est pas soumise en cas de violation de 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 19 avril 2002) et de ses arrêtés d'exécution. La partie requérante observe que, du fait de l'annulation de l'article 3*bis*, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 par l'arrêt de la Cour n° 33/2004 du 10 mars 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033), les jeux de hasard et paris organisés par la Loterie Nationale sont soumis à la loi du 7 mai 1999. Elle relève que tel n'est en revanche pas le cas des loteries publiques et des concours organisés par la Loterie Nationale, qui sont exclus du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 (article 3*bis*, alinéa 1er, de cette loi) et qui sont uniquement soumis à la loi du 19 avril 2002. Elle souligne que l'unique disposition pénale de la loi du 19 avril 2002 est son article 37, qui, dans la pratique, ne s'applique toutefois pas à la Loterie Nationale, mais à ses « concurrents » qui tenteraient de contourner son monopole. Selon la partie requérante, au regard de l'objectif de protection des joueurs, la Loterie Nationale, en ce qui concerne les loteries publiques et les concours qu'elle organise, est comparable aux opérateurs de jeux de hasard. Elle fait valoir que la différence de traitement en termes de sanctions pénales n'est pas adéquate et qu'elle est par conséquent discriminatoire.

A.15.1. Le Conseil des ministres soutient que le moyen est irrecevable. Selon lui, à supposer qu'il existe une différence de traitement, celle-ci résulte de la loi du 19 avril 2002 et/ou de l'article 3*bis* de la loi du 7 mai 1999 et existait donc déjà avant l'adoption de la disposition attaquée. Il fait valoir que la partie requérante n'a pas d'intérêt à critiquer des dispositions qui ne font pas l'objet du recours.

A.15.2. En ce qui concerne le fond, le Conseil des ministres relève que la Loterie Nationale est soumise à la loi du 7 mai 1999 lorsqu'elle organise des jeux de hasard, mais pas lorsqu'elle organise des loteries. À propos de la position de la partie requérante selon laquelle les jeux de hasard et les loteries devraient faire l'objet d'un même traitement, le Conseil des ministres considère qu'elle est sans rapport avec la disposition attaquée, laquelle ne fait aucune distinction entre la Loterie Nationale et les opérateurs de jeux de hasard.

A.16. La partie requérante répond que ce sont bien les dispositions attaquées qui font naître la discrimination critiquée, dès lors qu'elles soumettent les opérateurs de jeux de hasard à des sanctions pénales, tandis que la Loterie Nationale n'est soumise à aucune sanction si elle ne respecte pas les règles relatives à son activité de loteries.

A.17. Le Conseil des ministres réplique que ce ne sont pas les dispositions attaquées qui établissent des régimes différents pour les jeux de hasard et pour les loteries publiques. Ensuite, il soutient que les loteries publiques, pour lesquelles la Loterie Nationale dispose d'un monopole, ne sont pas comparables aux jeux de hasard. Selon lui, les loteries publiques présentent en effet des caractéristiques spécifiques et elles entraînent un risque de dépendance moindre, comme la Cour l'a relevé dans son arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001 (ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.100). Toujours selon lui, vu que les loteries sont moins nocives que les jeux de hasard et vu que les autorités poursuivent un objectif de canalisation, il est logique que les personnes désireuses de jouer soient orientées vers les loteries et que les règles relatives à ces dernières soient moins strictes que celles qui sont applicables aux jeux de hasard. En ce qui concerne la différence entre les loteries et les jeux de hasard, le Conseil des ministres se réfère également au rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 27 février 2023 « déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard », à un arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 1993 (Cass., 3 mai 1993, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19930503.8), à l'arrêt de la Cour n° 36/2021 du 4 mars 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036) et à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 75.006/4 du 15 janvier 2024. Enfin, le Conseil des ministres souligne que la Loterie Nationale doit respecter les règles prévues dans son contrat de gestion.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024 « visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III » (ci-après : la loi

du 18 janvier 2024). Ces dispositions modifient les articles 15/3, § 1er, et 64 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), sur la base desquels des amendes administratives ou des sanctions pénales peuvent être infligées en cas de violation de plusieurs dispositions de la réglementation sur les jeux de hasard.

B.2. La loi du 7 mai 1999 se fonde 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 pour un casino (article 25, alinéa 1er, 1), une licence B pour une salle de jeux automatiques (article 25, alinéa 1er, 2) et une licence C pour 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 F1P, qui ne peut être accordée qu'aux titulaires d'une licence F1 (article 43/2/1, § 1er, alinéa 1er), permet l'exploitation de « l'organisation de paris sur les courses hippiques » (article 25, alinéa 1er, 6/2). 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+, qui ne peuvent respectivement être octroyées qu'aux titulaires de licences A, B ou F1, sont nécessaires pour exploiter des jeux de hasard au moyen des instruments de la société de l'information.

B.3.1. Tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 62 de la loi du 18 janvier 2024, l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 prévoyait qu'une amende administrative pouvait être infligée par la Commission des jeux de hasard en cas d'infraction à l'article 4 de cette loi (interdictions relatives, entre autres, aux jeux de hasard non autorisés et aux établissements de jeux de hasard non autorisés), à l'article 8 (montants maximaux de la mise, de la perte et du gain), à l'article 26 (interdiction de céder une licence), à l'article 27 (interdiction, entre autres, de cumuler certaines licences), à l'article 43/1 (interdiction de certains paris), aux articles 43/2 et 43/2/1 (dispositions spécifiques aux paris hippiques), aux articles 43/3 et 43/4 (dispositions relatives aux paris en général, aux établissements de jeux de hasard de classe IV et aux autres titulaires de licence F2), à l'article 46 (interdictions applicables aux titulaires d'une licence D, qui exercent une activité professionnelle dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV), à l'article 54 (interdictions, entre autres, d'accéder à certains établissements de jeux de hasard et de pratiquer certains jeux de hasard sur la base de l'âge, de la profession ou d'une exclusion par la Commission des jeux de hasard), à l'article 58 (interdiction, entre autres, de toute forme de prêt ou de crédit aux joueurs ou aux parieurs), à l'article 60 (interdiction ou limitation des déplacements, des repas, des boissons ou des présents proposés à titre gratuit ou à un prix inférieur à celui du marché), aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2 (règles relatives à la publicité sur les jeux de hasard), et à l'article 62 (obligation, pour certains établissements de jeux de hasard, de conserver une copie du document d'identité des joueurs et de tenir un registre avec certaines informations sur les joueurs). Avant sa modification par l'article 62 de la loi du 18 janvier 2024, l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission, en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, et aux dispositions de l'article 62 et aux conditions fixées à l'article 15/1, § 1er, impose aux auteurs une amende administrative ».

B.3.2. Tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024, l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 prévoyait qu'une peine d'emprisonnement d'un mois

à trois ans et/ou une amende pénale de 26 euros à 25 000 euros (à majorer des décimes additionnels) pouvaient être infligées en cas d'infraction aux articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 54, 60 et 62 de la loi du 7 mai 1999 et aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, de la même loi. Avant sa modification par l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024, l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Les auteurs des infractions aux dispositions des articles 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 54, 60, aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, et aux dispositions de l'article 62 seront punis d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 26 [euros] à 25.000 [euros] ou d'une de ces peines ».

B.4. Les articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024 modifient respectivement la liste des dispositions dont la violation peut donner lieu à une amende administrative sur la base de l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 ainsi que la liste des dispositions dont la violation peut donner lieu à une sanction pénale sur la base de l'article 64 de la loi du 7 mai 1999. Dans les deux cas, les listes respectives sont complétées par deux ajouts. Peuvent désormais aussi donner lieu à une telle amende administrative ou à une telle sanction pénale : (1) la violation de l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 (dispositions relatives à l'exploitation des jeux de hasard au moyen d'instruments de la société de l'information) et (2) la violation des dispositions prises en exécution de tous les articles énumérés respectivement aux articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999, alors que les seules dispositions d'exécution qui étaient visées auparavant étaient celles qui étaient prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999.

L'article 62 de la loi du 18 janvier 2024 dispose :

« Dans l'article 15/3, § 1er, de [la loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010 et modifié par les lois des 7 mai 2019 et 6 décembre 2022, les mots ' en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, et aux dispositions de l'article 62 ' sont remplacés par les mots ' en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 46, 54, 58, 60, 62 et aux dispositions prises en exécution de ces articles et de l'article 61, alinéa 2, ' ».

L'article 67 de la loi du 18 janvier 2024 dispose :

« Dans l'article 64 de [la loi du 7 mai 1999], modifié en dernier lieu par la loi du 6 décembre 2022, les mots ' aux dispositions des articles 4 § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4,

54, 60, aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, et aux dispositions de l'article 62 ' sont remplacés par les mots ' aux dispositions des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 54, 60, 62 et aux dispositions prises en exécution de ces articles et de l'article 61, alinéa 2 ' ».

B.5. Après l'adoption de la loi du 18 janvier 2024, plusieurs dispositions visées respectivement aux articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999 ont été modifiées par la loi du 18 février 2024 « 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 » (ci-après : la loi du 18 février 2024) et par la loi du 7 mai 2024 « 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 portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard » (ci-après : la loi du 7 mai 2024).

De plus, les articles 6 et 23 de la loi du 7 mai 2024 modifient et remplacent respectivement les articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999 :

« Art. 6. Dans l'article 15/3, § 1er, de [la loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, remplacé par la loi du 7 mai 2019 et modifié en dernier lieu par la loi du 18 janvier 2024, les mots ' 46, 54, 58, 60, 62 et aux dispositions prises en exécution de ces articles et de l'article 61, alinéa 2, ' sont remplacés par les mots ' 46, 58, 60, 61, alinéas 2 et 3 et aux dispositions prises en exécution de ces articles, ' »;

« Art. 23. L'article 64 de [la loi du 7 mai 1999], modifié en dernier lieu par la loi du 18 janvier 2024, est remplacé comme suit :

' Art. 64. Les auteurs des infractions aux articles 4, § 2, § 4 et § 5, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 60, 61, alinéas 2 et 3, et aux arrêtés pris en exécution de ces articles, seront punis d'une amende de 26 euros à 72.000 euros. ' ».

Plusieurs recours en annulation ont été introduits contre la loi du 18 février 2024 (affaires jointes n^{os} 8309, 8313, 8314, 8315, 8316 et 8319) et contre la loi du 7 mai 2024, notamment contre ses articles 6 et 23 (affaires jointes n^{os} 8356, 8361, 8362 et 8363). Ces recours sont pendants.

Quant à la recevabilité

B.6. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989), la requête doit contenir un exposé des faits et des moyens.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 précité, 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. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des parties requérantes, de sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

Cette disposition exige donc que la partie requérante indique quels sont les articles ou parties d'articles qui, selon elle, violent les normes exposées aux moyens, dont la Cour garantit le respect.

La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête, et notamment sur la base de l'exposé des moyens. Elle limite dès lors son examen aux parties des dispositions attaquées au sujet desquelles il est exposé en quoi elles violeraient les normes de référence invoquées aux moyens et aux normes de référence au sujet desquelles il est exposé en quoi elles seraient violées.

B.7.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 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.

Cet intérêt doit exister au moment de l'introduction de la requête et subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt.

B.7.2. La Cour examine ci-après l'intérêt de la partie requérante au regard de chacune des dispositions critiquées.

B.8.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un recours en annulation doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

Toutefois, lorsque le législateur se limite à une intervention purement légistique ou linguistique ou à une coordination de dispositions existantes, il n'est pas censé légiférer à nouveau et les griefs sont irrecevables *ratione temporis*, en ce qu'ils sont en réalité dirigés contre les dispositions qui existaient déjà antérieurement.

Il faut dès lors vérifier si le recours est dirigé contre des dispositions nouvelles ou s'il concerne des dispositions non modifiées.

B.8.2. La Cour procède ci-après à cet examen de la recevabilité *ratione temporis* au regard de chaque grief invoqué par la partie requérante.

En ce qui concerne le premier moyen

B.9. Le premier moyen, qui se subdivise en trois branches, est pris de la violation, par les articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024, des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Première branche

B.10. Dans la première branche, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées violent le principe de légalité formelle en matière pénale.

Il ressort des développements de la requête que cette branche contient trois griefs.

B.11.1. Le premier grief est dirigé contre l'article 62 de la loi du 18 janvier 2024 en ce qu'il rend l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 applicable en cas d'infraction aux dispositions prises en exécution de l'article 8, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999.

B.11.2. L'article 8 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Pour chaque jeu de hasard exploité dans un établissement de jeux de hasard de classe II, III et IV, à l'exception des paris ainsi que pour chaque jeu de hasard exploité aux moyens des instruments de la société de l'information et pour chaque jeu de hasard exploité via un média, le Roi fixe, par possibilité de jeu, le montant maximum de la mise, de la perte et du gain dans le chef des joueurs. Il peut en outre fixer le montant maximum de la perte que peut subir un joueur par période de jeu à déterminer par Lui.

Seuls demeurent dans les établissements de classe II les jeux de hasard dont il est établi que le joueur ne peut subir en moyenne une perte supérieure à 25 euros par heure.

Seuls demeurent dans les établissements de classe III les jeux de hasard dont il est établi que le joueur ne peut subir en moyenne une perte supérieure à 12,50 euros par heure.

Dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, ne sont autorisés, à l'exception des paris, que les jeux de hasard pour lesquels il est certain que le joueur ne pourra pas perdre plus de 12,50 euros en moyenne par heure.

Le Roi peut également déterminer ces éléments pour les jeux de hasard exploités dans un établissement de jeux de hasard de classe I.

Il est toujours interdit de connecter deux ou plusieurs appareils entre eux en vue d'octroyer un prix unique.

Les montants des jeux de hasard visés à cet article sont indexés de la manière déterminée par le Roi ».

L'article 8, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999 porte sur les établissements de jeux de hasard de classe I.

La partie requérante expose qu'elle est titulaire de licences F1 et F2 et qu'elle exploite des établissements de jeux de hasard de classe IV. Elle ne soutient pas qu'elle exploite des établissements de jeux de hasard de classe I. Elle ne démontre pas en quoi elle pourrait être affectée directement et défavorablement par l'extension du champ d'application de l'article 15/3, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 aux infractions aux dispositions prises en exécution de l'article 8, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999.

B.11.3. Le premier grief est irrecevable à défaut d'intérêt à l'annulation de la disposition critiquée.

B.12.1. Il ressort des développements de la requête que le deuxième grief concerne l'article 43/2, § 1er, de la loi du 7 mai 1999.

Dès lors que le paragraphe 1er de l'article 43/2 de la loi du 7 mai 1999 ne confère pas d'habilitation au Roi et que la partie requérante ne critique pas l'habilitation conférée au Roi par le paragraphe 2 dudit article 43/2, le deuxième grief porte sur les sanctions applicables en cas d'infraction à l'article 43/2, § 1er, lui-même, de la loi du 7 mai 1999.

B.12.2. Comme il est dit en B.3.1 et en B.3.2, les infractions à l'article 43/2, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 relevaient déjà du champ d'application des articles 15/3, § 1er, et 64 de cette loi avant l'adoption des dispositions attaquées. En outre, il ressort des travaux préparatoires relatifs aux dispositions attaquées que le législateur entendait uniquement apporter, dans les listes des dispositions visées respectivement aux articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999, les deux ajouts mentionnés en B.4 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3322/001, pp. 69-71). Il s'ensuit qu'en ce qui concerne les dispositions qui étaient déjà visées par ces articles, les dispositions attaquées se limitent à une intervention purement légistique.

B.12.3. Le deuxième grief est irrecevable *ratione temporis*.

B.13.1. Le troisième grief porte sur les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999.

B.13.2. Comme il est dit en B.3.1 et en B.3.2, les infractions aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 relevaient déjà du champ d'application des articles 15/3, § 1er, et 64 de cette loi avant l'adoption des dispositions attaquées.

Comme il est dit en B.12.2, en ce qui concerne les dispositions qui étaient déjà visées par les articles 15/3, § 1er, et 64 de la loi du 7 mai 1999, les dispositions attaquées se limitent à une intervention purement législative.

B.13.3. Le troisième grief est irrecevable *ratione temporis*.

B.14.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait grief aux dispositions attaquées de prévoir des sanctions administratives ou pénales en cas d'infraction aux arrêtés pris sur le fondement des articles 8, alinéa 1er, 43/2/1 et 43/4 de la loi du 7 mai 1999, ainsi qu'en cas d'infraction aux arrêtés qui, avant l'annulation de l'article 21, 3°, 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 » par l'arrêt de la Cour n° 177/2021 du 9 décembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.177), avaient été pris sur le fondement de l'article 43/2, § 2, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il avait été remplacé par ledit article 21, 3°.

B.14.2. Il n'appartient pas à la partie requérante de modifier ou d'étendre dans son mémoire en réponse les moyens tels qu'elle les a elle-même formulés dans la requête. Des griefs qui, comme en l'espèce, sont formulés dans un mémoire en réponse mais qui diffèrent de ceux qui sont énoncés dans la requête constituent dès lors des moyens nouveaux et sont irrecevables.

B.15. Il ressort de ce qui précède que la première branche du premier moyen est intégralement irrecevable.

Deuxième branche

B.16. Dans la deuxième branche, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées violent le principe de légalité matérielle en matière pénale.

B.17. En ce que la partie requérante soutient dans sa requête que « plusieurs dispositions » visées aux articles 62 et 67 de la loi du 18 janvier 2024 ne sont pas suffisamment précises, la deuxième branche ne satisfait pas aux exigences mentionnées en B.6 et, dans cette mesure, elle est irrecevable.

B.18. Pour le surplus, il ressort des développements de la requête que la deuxième branche porte sur les sanctions applicables en cas d'infraction à l'article 43/2, § 1er, lui-même, de la loi du 7 mai 1999.

Pour les motifs mentionnés en B.12.2, ce grief est irrecevable *ratione temporis*.

B.19. En ce que la partie requérante critique dans son mémoire en réponse les dispositions mentionnées en B.14.1 et plusieurs arrêtés pris sur le fondement de ces dispositions, elle soulève un moyen nouveau, qui n'est dès lors pas recevable.

B.20. Il ressort de ce qui précède que la deuxième branche du premier moyen est intégralement irrecevable.

Troisième branche

B.21. Il ressort des développements de la requête que la troisième branche est dirigée contre l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024 en ce qu'il prévoit que les sanctions pénales visées à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 s'appliquent en cas d'infraction aux dispositions prises en exécution des articles qui y sont énumérés. La partie requérante fait valoir que la peine d'emprisonnement est disproportionnée.

B.22.1. Pour les motifs mentionnés en B.13.2, la troisième branche est irrecevable *ratione temporis* en ce qu'elle porte sur les infractions aux dispositions prises en exécution de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999.

B.22.2. La troisième branche est recevable *ratione temporis* uniquement en ce qu'elle porte sur les infractions aux dispositions prises en exécution des autres articles énumérés à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, à savoir les infractions aux dispositions prises en exécution des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 54, 60 et 62 de cette loi.

B.23.1. Dès lors que la partie requérante est titulaire de licences F1 et F2, sa situation peut être affectée directement et défavorablement par l'extension du champ d'application des sanctions pénales prévues à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 aux infractions mentionnées en B.22.2.

La qualité de personne morale de la partie requérante ne la prive pas d'un intérêt à l'annulation d'une disposition qui, comme en l'espèce, prévoit notamment une peine d'emprisonnement. En ce qui concerne la peine prévue à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, à savoir une peine d'emprisonnement d'un mois à trois ans et/ou une amende pénale de 26 euros à 25 000 euros (à majorer des décimes additionnels), le mécanisme de conversion prévu à l'article 41*bis*, § 1er, alinéa 2, 2e tiret, du Code pénal s'applique aux personnes morales (article 100 du Code pénal et article 69 de la loi du 7 mai 1999). En application de cette disposition, la peine applicable aux personnes morales en l'espèce est une amende pénale de 500 euros à 72 000 euros (à majorer des décimes additionnels).

B.23.2. Comme il est dit en B.5, l'article 23 de la loi du 7 mai 2024, qui remplace le texte de l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, est attaqué dans le cadre de recours en annulation pendants.

Cela suffit à conclure que la partie requérante n'a pas définitivement perdu son intérêt à l'annulation de l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024 en ce qu'il rend l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 applicable aux infractions mentionnées en B.22.2. En l'espèce, dans l'intérêt de la

célérité de la procédure, il n'y a pas lieu d'attendre l'issue des recours en annulation dirigés contre la loi du 7 mai 2024 avant de statuer sur le recours en annulation présentement examiné.

En ce qui concerne le second moyen

B.24. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024. La partie requérante critique la différence de traitement entre les établissements de jeux de hasard de classe IV et la Loterie Nationale.

B.25. Il ressort des développements de la requête que le second moyen est dirigé contre l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024 en ce qu'il prévoit que les sanctions pénales visées à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 s'appliquent en cas d'infraction aux dispositions prises en exécution des articles qui y sont énumérés.

B.26. Pour les motifs mentionnés en B.22.1 et en B.22.2, le second moyen est recevable *ratione temporis* uniquement en ce qu'il porte sur les infractions aux dispositions prises en exécution des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 54, 60 et 62 de la loi du 7 mai 1999.

Pour les motifs mentionnés en B.23.1 et en B.23.2, la partie requérante justifie d'un intérêt à l'annulation de l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024 en ce qu'il rend l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 applicable à ces infractions.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen, en sa troisième branche

B.27. Dans la mesure où il est recevable, le premier moyen, en sa troisième branche, est pris de la violation du principe de légalité en matière pénale en ce que la peine d'emprisonnement d'un mois à trois ans applicable aux infractions aux dispositions prises en

exécution des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 54, 60 et 62 de la loi du 7 mai 1999 est disproportionnée.

B.28.1. Le principe de légalité exige que la peine soit proportionnée aux faits commis.

B.28.2. Le principe de la proportionnalité des sanctions pénales implique que la sanction prononcée par le juge doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'infraction qu'elle punit, compte tenu des éléments de la cause.

B.28.3. L'appréciation de la gravité d'une infraction et de la sévérité avec laquelle l'infraction peut être punie relève du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité. La Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la proportionnalité des sanctions pénales instaurées, elle émettait elle-même une appréciation sur la base d'un jugement de valeur concernant le caractère répréhensible des faits en cause. L'appréciation de la Cour doit se limiter aux cas dans lesquels le choix du législateur aboutit à traiter de manière déraisonnable des infractions comparables ou à produire des effets disproportionnés, eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur.

B.29. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 7 mai 1999 que les dispositions pénales de cette loi « visent à mettre en place un appareil répressif étendu et sévère vis-à-vis des infractions en vue d'endiguer le danger social » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/4, p. 38) et qu'elles contribuent aussi à la protection des joueurs (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 27). Il peut être considéré que l'article 67 de la loi du 18 janvier 2024, en ce qu'il étend le champ d'application de l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 aux infractions mentionnées en B.27, poursuit les mêmes objectifs de protection de la société et de protection des joueurs. Ces objectifs sont légitimes.

B.30. Au regard de ces objectifs, cette extension du champ d'application des sanctions pénales prévues à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 constitue une mesure pertinente.

Le législateur a raisonnablement pu soumettre toutes les infractions mentionnées en B.27 au taux de peine fixé par cet article, qui prévoit un écart suffisant entre la sanction minimale et la sanction maximale et permet ainsi au juge d'adapter la sanction à la gravité de l'infraction, compte tenu des circonstances concrètes de l'affaire.

B.31.1. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés.

B.31.2. Tout d'abord, le juge est tenu de respecter le principe de proportionnalité et, par conséquent, de veiller à ce que la sanction qu'il impose soit proportionnée à la gravité du comportement punissable.

B.31.3. De plus, la disposition attaquée permet non seulement de choisir une sanction dans de larges fourchettes de peines, mais aussi d'infliger seulement soit une peine d'emprisonnement, soit une amende. Le juge est par ailleurs tenu de motiver la peine qu'il choisit d'infliger.

B.31.4. Ensuite, chaque infraction concernée ne doit pas forcément donner lieu à des poursuites pénales. En vertu de l'article 15/1, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, lorsque, dans les six mois de la réception de l'original du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la Commission des jeux de hasard ou qu'il lui fait savoir que, sans mettre en doute l'existence de l'infraction, il ne sera pas donné suite aux faits, la Commission des jeux de hasard applique l'article 15/3 de cette loi, qui concerne les amendes administratives. La notification de la décision de la Commission des jeux de hasard fixant le montant de l'amende administrative éteint l'action publique (article 15/3, § 4, de la loi du 7 mai 1999).

B.31.5. Enfin, le juge peut réduire la sanction pénale s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal, qui est applicable aux infractions concernées en vertu de l'article 69 de la loi du 7 mai 1999). De plus, le juge peut accorder une suspension du prononcé ou un sursis dans les conditions de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation ».

B.31.6. Il résulte de ce qui précède que la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés.

B.32. Dans la mesure où il est recevable, le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.33. Dans la mesure où le second moyen est recevable, la partie requérante y fait valoir qu'il est discriminatoire que les établissements de jeux de hasard de classe IV soient soumis aux sanctions pénales prévues à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 en cas d'infraction aux dispositions prises en exécution des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 43/8, 54, 60 et 62 de cette loi, alors que la Loterie Nationale n'est pas soumise à ces sanctions pénales en cas d'infraction à 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 19 avril 2002) et à ses arrêtés d'exécution.

B.34. Lorsque la Loterie Nationale organise des jeux de hasard et des paris, elle est en principe soumise à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution (voy. l'arrêt de la Cour n° 33/2004 du 10 mars 2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033, B.8.2, ainsi que les articles 3, § 1er, alinéa 2, et 6, § 1er, 2°, de la loi du 19 avril 2002, tels qu'ils ont été remplacés par la loi du 5 mai 2022 « concernant la modification de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale »).

La Loterie Nationale est également chargée d'organiser les loteries publiques et les concours dans les formes et selon les modalités générales fixées par le Roi (articles 3, § 1er, alinéa 1er, et 6, § 1er, 1° et 3°, de la loi du 19 avril 2002), étant précisé que la Loterie Nationale dispose d'un monopole pour les loteries publiques (article 7 de la loi du 19 avril 2002). Lorsque la Loterie Nationale organise des loteries publiques et des concours, elle n'est pas soumise à la loi du 7 mai 1999 (article 3*bis*, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999).

La Cour doit dès lors examiner la différence de traitement entre, d'une part, la Loterie Nationale, en ce qu'elle n'est pas soumise à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 en cas d'infraction aux règles relatives aux loteries publiques et aux concours, et, d'autre part, les personnes qui exploitent des jeux de hasard et des paris, en ce qu'elles sont soumises à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 pour les infractions mentionnées en B.33.

B.35. 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.36.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les loteries publiques ne sont pas comparables aux jeux de hasard.

B.36.2. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. Les différences soulevées par le Conseil des ministres peuvent certes constituer un élément dans l'appréciation de la différence de traitement, mais elles ne sauraient suffire pour conclure à la non-comparabilité. En juger autrement viderait de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.37. La différence de traitement mentionnée en B.34 repose sur la distinction entre, d'une part, les jeux de hasard et les paris et, d'autre part, les loteries publiques et les concours. Ce critère de distinction est objectif. En particulier, la Cour a jugé que la notion de jeux de hasard et celle de loteries publiques ne se recoupent pas et qu'elles ont chacune leur propre contenu (voy. l'arrêt de la Cour n° 36/2021 du 4 mars 2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036, B.15.1-B.15.3).

B.38. Bien que la Loterie Nationale ne soit pas soumise à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 en ce qui concerne les loteries publiques et les concours, elle est tout de même soumise, en la matière, à des mécanismes de contrôle et de sanction.

En particulier, un contrat de gestion conclu entre l'État et la Loterie Nationale doit définir les conditions selon lesquelles la Loterie Nationale remplit ses tâches de service public (article 14 de la loi du 19 avril 2002), lesquelles comprennent notamment l'organisation des loteries publiques et des concours (article 7 de la même loi). Le contrat de gestion doit, entre autres, régler « les sanctions en cas de non-respect par une des parties de ses engagements résultant du contrat de gestion » (article 14, § 3, 8°, de cette même loi).

De plus, la Loterie Nationale est soumise au contrôle du ministre qui a les entreprises et les participations publiques dans ses attributions, ainsi qu'au contrôle du ministre du Budget pour les décisions ayant un impact budgétaire ou financier (article 18 de la loi du 19 avril 2002). Ce contrôle est exercé à l'intervention de deux commissaires du gouvernement. Chacun d'eux peut notamment introduire un recours auprès du ministre concerné contre toute décision qu'il estime contraire à la loi, au statut organique ou au contrat de gestion. Le recours est suspensif et peut aboutir à l'annulation de la décision par le ministre concerné.

B.39. Pour les motifs mentionnés en B.29 à B.31.6, l'extension du champ d'application des sanctions pénales prévues à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 aux infractions mentionnées en B.33 constitue une mesure pertinente au regard des objectifs légitimes poursuivis et elle ne produit pas des effets disproportionnés pour les personnes qui exploitent des jeux de hasard et des paris.

B.40. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement mentionnée en B.34 est raisonnablement justifiée.

B.41. Dans la mesure où il est recevable, le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 12 juin 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul