



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 165/2025
du 11 décembre 2025**
Numéros du rôle : 8309, 8313, 8314, 8315, 8316 et 8319

En cause : les recours en annulation partielle de 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 », introduits par la SA « Ascot » et autres, par la SA « NGG » et autres, par la SA « Chaudfontaine Loisirs » et la SRL « SGS Betting », par la société de droit étranger « Unibet Belgium Ltd » et autres, par la SA « Derby » et par la SA « Gambling Management » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meerschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend larrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

Par six requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 28, 29 et 30 août 2024 et parvenues au greffe les 30 août, 2 et 3 septembre 2024, des recours en annulation partielle de 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 1er mars 2024) ont été introduits respectivement par la SA « Ascot », la SA « PMU Belge » et la SRL « World Football Association », assistées et représentées par Me Yaël Spiegl et Me Emmanuel Van Nuffel, avocats au barreau de Bruxelles, par la SA « NGG », la SA « Aloha », la SRL « Bepraq Invest », la SRL « Breydel Games », la SA « Capitole », la SRL « Cocky's Games », la SA « De Ceuster Continental », la SA « E.C.K. », la SA « E.T.C. Europa Technics & Cie », la SA « Future Games », la SRL « Games-Lichtervelde », la SRL « Games-Nazareth », la SRL « Irjam », la SA « Javas », la SRL « Lagaut », la SRL « Le Château », la SA « Lucky Seven », la SRL « Luna Invest », la SA « Lunatim », la SA « Napoleon Games », la SA « Napoleon Games Sports », la SA « New Laforge », la SA « Olympian Games », la SA « Ostend Games » et la SRL « Snook », assistées et représentées par Me Bob Martens, Me Livia Van Severen et Me Astrid Van Laer, avocats au

barreau de Bruxelles, par la SA « Chaudfontaine Loisirs » et la SRL « SGS Betting », assistées et représentées par Me Bruno Lombaert, Me Sophie Adriaenssen et Me Marie Van Der Elst, avocats au barreau de Bruxelles, par la société de droit étranger « Unibet Belgium Ltd », la SA « Blankenberge Casino Kursaal » et la SRL « Star Matic », assistées et représentées par Me Pieter Paepe et Me Christoph De Preter, avocats au barreau de Bruxelles, et par Me Joos Roets et Me Timothy Roes, avocats au barreau d'Anvers, par la SA « Derby », assistée et représentée par Me Pierre Joassart, avocat au barreau de Bruxelles, et par la SA « Gambling Management », la SA « Casino de Spa » et la SA « Circus Belgium », assistées et représentées par Me Karl Stas et Me Thomas De Meese, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8309, 8313, 8314, 8315, 8316 et 8319 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la SA « Vade & Co », assistée et représentée par Me François Tulkens et Me Lola Malluquin, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante dans les affaires n°s 8309, 8313, 8314, 8315 et 8316);
- la SA « Loterie Nationale », assistée et représentée par Me Philippe Vlaeminck, Me Robbe Verbeke et Me Valentin Ramognino, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante dans toutes les affaires);
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Philippe Schaffner et Me Sébastien Kaisergruber, avocats au barreau de Bruxelles, et par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 16 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

À la suite des demandes des parties requérantes dans les affaires n°s 8313, 8315 et 8319 à être entendues, la Cour, par ordonnance du 24 septembre 2025, a fixé l'audience au 22 octobre 2025.

À l'audience publique du 22 octobre 2025 :

- ont comparu :

. Me Gauthier Duquesne, avocat au barreau de Bruxelles, également *locum tenens* Me Emmanuel Van Nuffel, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8309;

. Me Livia Van Severen, également *loco* Me Bob Martens, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8313;

. Me Bruno Lombaert et Me Marie Van Der Elst, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8314;

. Me Christoph De Preter, également *loco* Me Pieter Paepe, et Me Joos Roets, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8315;

. Me Pierre Joassart, pour la partie requérante dans l'affaire n° 8316;

. Me Karl Stas, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8319;

. Me François Tulkens, pour la SA « Vade & Co »;

. Me Robbe Verbeke et Me Valentin Ramognino, également *loco* Me Philippe Vlaeminck, pour la SA « Loterie Nationale »;

. Me Sébastien Kaisergruber, également *loco* Me Philippe Schaffner, et Me Jürgen Vanpraet, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne la position des parties requérantes

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8309 estiment justifier d'un intérêt à demander l'annulation des articles 4, 5 et 7 de 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), dès lors qu'elles sont des entreprises actives sur le marché des jeux de hasard et qu'elles sont titulaires de licences qui leur ont été octroyées par la Commission des jeux de hasard en application 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). Partant, leur situation juridique est affectée directement et défavorablement par les dispositions attaquées.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, toute modification des dispositions de la loi du 7 mai 1999 qui autorise ou régule l'activité des titulaires de licences de jeux de hasard affecte nécessairement la

situation de ceux-ci. Pour le surplus, les parties requérantes démontrent en quoi chacune des dispositions qu'elles attaquent les affecte de manière concrète. Elles précisent en outre que les différences de traitement qu'elles dénoncent ne sont en soi imputables ni 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) ni à l'article 3bis de la loi du 7 mai 1999, mais qu'elles découlent bien de la loi du 18 février 2024, en tant que celle-ci n'est pas applicable à la Loterie nationale.

A.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8313 se présentent comme des opérateurs de jeux de hasard actifs dans différents secteurs de jeux, notamment en ligne. Dès lors, les articles 4, 6 et 7 de la loi du 18 février 2024 ont un impact sur leurs activités professionnelles, en tant qu'ils affaiblissent leur position sur le marché des jeux de hasard et qu'ils favorisent les opérateurs illégaux.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8314 estiment justifier d'un intérêt à demander l'annulation des articles 5, 6, 7 et 8 de la loi du 18 février 2024, dès lors qu'elles sont titulaires de licences, en application de la loi du 7 mai 1999. Elles relèvent donc du champ d'application de ces dispositions, qui leur causent préjudice. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, la requête est recevable. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes démontrent en quoi chacune des dispositions attaquées les affecte directement et défavorablement. Pour le surplus, les parties requérantes précisent qu'en application de la jurisprudence constante de la Cour, il n'y a pas lieu d'examiner l'intérêt au moyen lorsque l'intérêt au recours est établi.

En outre, les parties requérantes considèrent que l'intervention de la Loterie nationale est irrecevable, pour cause de tardiveté. En effet, en application de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le délai pour introduire un mémoire en intervention est de trente jours à compter de la publication prescrite par l'article 74 de cette même loi. Ce délai est, en l'espèce, dépassé.

A.1.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8315, qui sont actives sur le marché des jeux de hasard, sont titulaires de licences, en application de la loi du 7 mai 1999. Partant, les articles 4, 5 et 7 de la loi du 18 février 2024 affectent directement et défavorablement leurs situations et elles justifient d'un intérêt à en demander l'annulation.

A.1.5. Ainsi qu'il ressort des statuts de la partie requérante dans l'affaire n° 8316, celle-ci a pour but statutaire la réalisation de toutes les opérations se rapportant directement ou indirectement à l'acceptation des jeux et des paris autorisés par la loi. Concrètement, ses activités concernent tant l'organisation de paris que leur engagement. Son intérêt à agir devant la Cour pour contester la législation relative aux jeux de hasard a d'ailleurs déjà été admis à plusieurs reprises. Elle estime donc justifier d'un intérêt à demander l'annulation des deuxièmes à quatrièmes phrases du deuxième alinéa de l'article 27 de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, et de l'article 7 de la loi du 18 février 2024, dont la portée est de nature à affecter directement et défavorablement l'exercice de ses activités.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres indique, la partie requérante justifie bien de l'intérêt requis, dès lors que les dispositions attaquées lui sont applicables. Elle précise que l'interdiction de cumul excède ce que requiert la jurisprudence de la Cour, ce qui restreint sa liberté d'exploiter son activité et d'organiser son site Internet. Elle subit par ailleurs certaines conséquences sur le plan de la gestion de ses produits et sur le plan financier, notamment par l'effet de l'interdiction de la publicité. De manière plus générale, les dispositions attaquées modifient sa situation juridique, qui lui est moins favorable. Elle met du reste en évidence les risques de poursuites administratives ou pénales qu'elle subit par l'effet de ces dispositions.

A.1.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8319 se présentent comme étant titulaires de licences octroyées par la Commission des jeux de hasard, ce qui les autorise à exploiter des jeux de hasard en Belgique. Partant, elles sont directement concernées par les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024, qui restreignent la possibilité pour elles de faire de la publicité pour leurs produits et services, voire qui interdisent cette publicité. Elles justifient donc de l'intérêt requis. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les dispositions attaquées modifient défavorablement la situation juridique des parties requérantes et celles-ci tireraient avantage d'une éventuelle annulation. Les parties requérantes relèvent que les exceptions d'irrecevabilité invoquées par le Conseil des ministres se rattachent en réalité à l'examen au fond des moyens.

En outre, les parties requérantes soutiennent que l'intervention de la Loterie nationale est irrecevable, dès lors qu'en application de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le délai pour introduire un mémoire en intervention est de 30 jours à compter de la publication prescrite par l'article 74 de cette même loi. Ce délai est dépassé en l'espèce, de sorte que le mémoire de la Loterie nationale doit être écarté des débats.

En ce qui concerne la position des parties intervenantes

A.2.1. La SA « Vade & Co » estime qu'elle justifie d'un intérêt à intervenir dans les affaires présentement examinées, conformément à l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, en vue d'obtenir le rejet des recours dirigés contre les articles 4 et 6 de la loi du 18 février 2024. La partie intervenante se présente comme étant une société active dans le domaine des jeux de hasard, qui dispose d'une licence C en application de la loi du 7 mai 1999. L'interdiction de cumul prévue à l'article 4 de la loi du 18 février 2024 protège la partie intervenante de la concurrence déloyale qui résulterait d'un cumul de jeux de différentes classes au moyen des outils de la société de l'information. De la même manière, l'offre de cadeaux ou d'avantages destinée à influencer les joueurs ou à attirer de nouveaux joueurs, prohibée par l'article 6 de la loi du 18 février 2024, constitue une pratique de concurrence déloyale qui nuit aux intérêts de la partie intervenante.

A.2.2. La Loterie nationale précise qu'elle est une société anonyme de droit public dont les pouvoirs sont déterminés à l'article 3, § 1er, de la loi du 19 avril 2002. Conformément à cette loi, elle a le monopole de l'organisation des jeux de loterie, pour lesquels elle n'est pas tenue par les dispositions de la loi du 7 mai 1999. En application de la loi du 19 avril 2002, la Loterie nationale a également le droit d'organiser des jeux de hasard et des paris, pour lesquels elle est toutefois soumise à la loi du 7 mai 1999. Dans ce cadre, elle détient une filiale, la société anonyme « Scooore », qui dispose à la fois d'une licence F1, pour l'organisation de paris « terrestres », et d'une licence F1+, pour l'organisation de paris via la société de l'information. En tant que prestataire de service public, la Loterie nationale est tenue à certaines obligations spécifiques, notamment au respect, à tout moment, de l'objectif de canalisation des joueurs. En effet, son objectif principal n'est pas de faire des bénéfices mais de canaliser le désir de jeu dans un environnement sécurisé. Les bénéfices réalisés reviennent *in fine* à la société sous la forme d'un soutien financier à des activités culturelles et sportives ou via des contributions versées à l'État. En raison de la position particulière qu'elle occupe sur le marché des jeux de hasard, la Loterie nationale est tenue par un contrat de gestion conclu avec l'État belge.

La Loterie nationale estime disposer d'un intérêt à intervenir dans le cadre des affaires présentement examinées, dès lors que divers griefs formulés par les parties requérantes la visent spécifiquement. De manière plus générale, dès lors que la loi attaquée concerne l'organisation de jeux de hasard et de loteries, la Loterie nationale dispose d'un intérêt direct dans ces affaires. En ce qui concerne les exceptions d'irrecevabilité de l'intervention pour cause de tardiveté soulevées par certaines parties requérantes, la Loterie nationale précise avoir obtenu de la Cour une prolongation jusqu'au 9 décembre 2024 du délai pour introduire son mémoire, de sorte que celui-ci est recevable.

En ce qui concerne la position du Conseil des Ministres

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient que les recours dans les affaires n°s 8309, 8314, 8316 et 8319 sont irrecevables, dès lors que les parties requérantes ne démontrent pas qu'elles sont directement, personnellement et certainement affectées par les dispositions attaquées. Les développements relatifs à leur intérêt sont formulés de manière générale, voire péremptoire.

A.3.2. Par ailleurs la situation juridique des parties requérantes n'est pas substantiellement modifiée par les dispositions attaquées, dès lors qu'une interdiction de cumul était déjà prévue par l'article 27 de la loi du 7 mai 1999, avant sa modification par l'article 4 de la loi attaquée, qu'un âge minimum de 21 ans était déjà fixé de manière générale par l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 avant sa modification par l'article 5 de la loi attaquée, que les avantages offerts aux clients étaient déjà interdits par l'article 60 de la loi du 7 mai 1999 avant sa modification par l'article 6 de la loi attaquée et que l'interdiction de publicité était déjà prévue par l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 avant l'adoption des articles 7 et 8 de la loi attaquée. En outre, l'article 7 de la loi attaquée ne prévoit aucune nouvelle sanction pénale et la différence de traitement entre la Loterie nationale et les

opérateurs de jeux de hasard existait déjà antérieurement. Le Conseil des ministres ajoute que les dispositions attaquées s'appliquent bel et bien à la Loterie nationale lorsqu'elle propose des jeux de hasard et que la différence entre, d'une part, les jeux et paris et, d'autre part, les loteries publiques ne découle pas de ces dispositions.

A.3.3. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres relève que les parties requérantes dans les affaires n°s 8309 et 8319 ont respectivement introduit un « mémoire en réplique » et un « mémoire », alors qu'aux termes de l'article 89, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ces écrits de procédure auraient dû être des « mémoires en réponse ». Partant, le « mémoire » et le « mémoire en réplique » précités sont irrecevables.

Quant au fond

En ce qui concerne la position des parties requérantes

Affaire n° 8309

A.4.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, de l'article 19 de la Constitution, de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE). Elles soutiennent que la disposition attaquée pose le principe de l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard autorisés par la loi du 7 mai 1999, alors que la communication commerciale des titulaires de licences relève de leur liberté d'expression et constitue un élément essentiel de régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard, en permettant de canaliser les joueurs vers les jeux autorisés et encadrés par la loi du 7 mai 1999. Elles relèvent que l'interdiction prévue par la disposition attaquée supprime la visibilité des titulaires de licences et porte donc atteinte à l'objectif de canalisation précité, de sorte qu'elle n'est pas raisonnablement justifiée.

Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment que le moyen est bien recevable, dès lors que la violation des articles 49 et 56 du TFUE doit être comprise comme invoquée en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Par ailleurs, l'interdiction de publicité découle de la disposition attaquée et non de l'arrêté royal du 27 février 2023 « déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard » (ci-après : l'arrêté royal du 27 février 2023).

A.4.2. Selon les parties requérantes, les jeux de hasard et les paris sont des activités économiques encadrées par la liberté d'établissement et la libre prestation de services garanties par les articles 49 et 56 du TFUE, de sorte que la restriction de l'exercice de telles activités doit être raisonnablement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la protection des consommateurs ou de l'ordre social. À cet égard, elles relèvent que l'ouverture du secteur des jeux de hasard aux opérateurs privés vise à canaliser les joueurs vers les jeux autorisés et contrôlés. Or, cet objectif ne peut pas être atteint si les opérateurs autorisés ne peuvent pas communiquer sur leur activité, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et la Commission européenne le mettent en évidence. Cette préoccupation ne ressort toutefois pas des travaux préparatoires de la disposition attaquée. En réalité, celle-ci opère une inversion du système, en ce que l'autorisation encadrée de la publicité est remplacée par une interdiction de principe à laquelle le Roi peut déroger. Les parties requérantes ajoutent que, par l'interdiction attaquée, le législateur vise en réalité à accompagner l'expansion de la Loterie nationale sur le marché et de favoriser la position concurrentielle de celle-ci, puisqu'elle échappe à cette interdiction.

A.5.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles soutiennent que le législateur a volontairement exclu la Loterie nationale du régime d'interdiction de publicité attaqué, alors que les problèmes de santé publique et de banalisation des jeux, ainsi que l'impératif corrélatif de protection des joueurs se déploient de manière globale sur le marché des jeux d'argent et de hasard, dont fait précisément partie la Loterie nationale. Partant, la disposition attaquée crée une distorsion de concurrence, en tant qu'elle ne vise pas la Loterie nationale et qu'elle engendre une différence de traitement injustifiée.

A.5.2. Selon les parties requérantes, l'article 7 de la loi du 18 février 2024 autorise le maintien des pratiques publicitaires de la Loterie nationale, dont la visibilité est accrue et dont l'attractivité des jeux apparaît comme étant corrélativement renforcée. Cette différence de traitement est particulièrement visible dans le domaine du

parrainage sportif, dont les titulaires de licences sont exclus, en application de l'arrêté royal du 27 février 2023. Contrairement à la Loterie nationale, les opérateurs privés ne peuvent pas être associés à des événements sportifs, ni sponsoriser des équipes sportives ou bénéficier de l'exposition médiatique offerte par le sport, ce qui limite considérablement leur visibilité.

Les parties requérantes relèvent que l'interdiction de publicité attaquée n'est pas cohérente au regard des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir lutter contre les effets négatifs de la publicité sur les joueurs vulnérables. Or, les études sur lesquelles se base le législateur à cet égard mettent en cause tant les jeux des opérateurs privés que ceux de la Loterie nationale. Les parties requérantes soulignent par ailleurs le facteur de banalisation du jeu de hasard que constitue l'activité de parrainage sportif de la Loterie nationale. En outre, la disposition attaquée renforce la position de la Loterie nationale sur le marché des jeux de hasard, en particulier sur Internet. Ce faisant, le législateur incite la Loterie nationale à développer son offre de jeux dans un sens contraire à l'objectif de santé publique poursuivi. Selon les parties requérantes, l'interdiction attaquée est en réalité négociée par la Loterie nationale elle-même, en contrepartie de l'augmentation de la rente de monopole dont elle est redevable. À cet égard, l'article 7 de la loi du 18 février 2024 poursuit en réalité un objectif de capture des joueurs au profit de la Loterie nationale.

A.6.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 5 de la loi du 18 février 2024, du principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison ou non avec la liberté d'entreprendre garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte). Les parties requérantes contestent l'exclusion de la Loterie nationale de la règle de l'âge minimum de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard, alors que ce seuil est conçu comme un moyen de réduire les risques auxquels sont confrontés les jeunes, qui sont considérés comme vulnérables. En réalité, la disposition attaquée crée sur le marché des jeux de hasard une différence de traitement et une distorsion de concurrence qui n'est pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi.

A.6.2. Les parties requérantes constatent qu'en application de l'article 37/1 de la loi du 19 avril 2002, les personnes mineures ne peuvent pas participer aux jeux organisés par la Loterie nationale. Il est en effet reconnu que les jeunes adultes sont particulièrement vulnérables aux risques d'addiction. C'est d'ailleurs le motif avancé par le législateur pour justifier la disposition attaquée. À cet égard, les parties requérantes ne contestent pas le choix du législateur de fixer à 21 ans l'âge minimum pour la pratique des jeux de hasard, dès lors que cette limite est recommandée dans une très large mesure par les organisations spécialisées dans les risques d'addiction. Elles contestent toutefois l'incohérence du législateur qui autorise les jeunes de plus de 18 ans à accéder aux jeux de la Loterie nationale. En réalité, le jeune joueur n'est pas protégé contre les risques d'addiction, mais il est déplacé du secteur privé vers la Loterie nationale, laquelle reçoit *de facto* le monopole des jeux de hasard et d'argent pour cette catégorie de joueurs. Les parties requérantes relèvent que les loteries sont souvent considérées comme la porte d'entrée dans le monde des jeux de hasard pour les jeunes joueurs. À cet égard, la politique commerciale de la Loterie nationale banalise ces jeux en les présentant comme faisant partie des traditions familiales, en étant particulièrement présente dans les festivals de musique et en utilisant des visuels ainsi qu'un langage enfantins pour promouvoir ses jeux en ligne et ses tickets à gratter.

Selon les parties requérantes, l'effet de la mesure – à savoir le détournement des jeunes joueurs vers la Loterie nationale – est manifestement contraire à l'objectif poursuivi par le législateur. Les risques que présentent les jeux qu'elle organise sont élevés et similaires aux risques engendrés par les jeux des opérateurs privés. En outre, le détournement des jeunes s'oppose à la mission que la Loterie nationale poursuit en application du contrat de gestion qu'elle a conclu avec l'État belge, qui consiste à canaliser les joueurs des opérateurs privés et à les attirer vers des jeux à faible risque, sans élargir la taille du marché.

A.7.1. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation, par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, de la liberté d'entreprise garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et par les articles 16 et 52 de la Charte, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon elles, les mesures prévues par la disposition attaquée entravent l'accès aux jeux en ligne exploités par les opérateurs de jeux de hasard détenant plusieurs licences, ce qui rend l'offre de jeux autorisés moins attrayante que l'offre de jeux des opérateurs illégaux concurrents. Or, selon le législateur belge, la disposition attaquée relative aux jeux de hasard repose sur un objectif de canalisation des joueurs vers les jeux légaux. Partant, les restrictions apportées par

l'article 4 de la loi du 18 février 2024 réduisent la capacité des opérateurs détenteurs de licences à canaliser effectivement les joueurs, ce qui est contraire à l'objectif, poursuivi, de protection des joueurs.

A.7.2. Selon les parties requérantes, l'interdiction de rediriger des joueurs vers des sites proposant des jeux de hasard relevant d'autres licences, l'interdiction de permettre à un compte joueur d'accéder à des jeux relevant de licences différentes et l'interdiction de permettre des transactions entre différents comptes joueurs associés à des licences différentes constituent une restriction de la liberté d'entreprendre des opérateurs de jeux de hasard qui disposent de plusieurs licences. Partant, l'offre de jeux qui émane de ces derniers est moins attrayante que celle des opérateurs illégaux et de la Loterie nationale. Selon les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024, les restrictions apportées par la disposition attaquée sont justifiées par un objectif général de protection des joueurs. Si cet objectif est bien évidemment légitime, il reste que la disposition attaquée ne permet pas de le réaliser. En effet, aucune analyse d'impact n'a été réalisée par le législateur et rien dans les travaux préparatoires précités ne permet de démontrer l'existence d'un problème persistant, lié au fait que les joueurs peuvent être redirigés vers des sites relevant de licences de jeux différentes ou qu'un même compte puisse être utilisé pour jouer à des jeux relevant de licences différentes. Rien ne démontre donc que la disposition attaquée permet effectivement de réaliser l'objectif de protection des joueurs.

A.7.3. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée crée en réalité une distorsion de concurrence entre les opérateurs privés et les opérateurs illégaux qui ne sont en toute hypothèse pas soumis aux interdictions contenues dans l'article 4 de la loi du 18 février 2024. Cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. Dans le cadre de l'adoption de la loi attaquée, la Commission de jeux de hasard a précisément relevé que les restrictions attaquées entraîneront une érosion de la capacité des opérateurs légaux des jeux de hasard à canaliser les joueurs vers leur offre légale.

A.8.1. Le cinquième moyen est pris de la violation, par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition interdit la redirection des joueurs vers des sites où sont exploités des jeux de natures différentes, sans que les jeux de la Loterie nationale organisés sur la base de la loi du 19 avril 2002 soient visés. Cette différence de traitement n'est pas justifiée au regard de l'objectif qui consiste à protéger les joueurs de jeux de nature relativement inoffensive contre les jeux plus risqués et plus lucratifs.

A.8.2. Les parties requérantes observent que la Loterie nationale exploite en ligne, sur son site Web, des jeux de hasard qui relèvent de la loi du 19 avril 2002. En parallèle, la Loterie nationale a constitué une filiale d'exploitation de paris sportifs, à savoir la société anonyme « Scooore », qui exerce ses activités à partir d'un site Web distinct. Cette activité ne relève pas de son monopole et fait l'objet de licences délivrées par la Commission des jeux de hasard sur la base de la loi du 7 mai 1999. Cependant, les parties requérantes soulignent que le site Web de la Loterie nationale redirige les joueurs vers le site de Scooore et inversement. La mesure attaquée est donc discriminatoire, dès lors que les risques que présentent ces jeux de loterie ne sont pas fondamentalement des risques liés aux jeux autorisés en application de la loi du 7 mai 1999. D'ailleurs, les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 semblent indiquer que le législateur avait l'intention d'interdire également le renvoi vers des jeux de loterie, même si le libellé de l'article 4 ne traduit pas cette intention.

Affaire n° 8313

A.9.1. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 4, 6 et 7 de la loi du 18 février 2024, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel) et avec l'article 17 de la Charte. Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées limitent considérablement la possibilité pour elles d'utiliser leurs droits liés à une marque déposée et leurs droits économiques liés à une licence d'exploitation de jeux de hasard. En application de l'article 7 de la loi du 18 février 2024, l'utilisation du nom et du logo de la marque est en principe interdite, sauf dans les cas prévus par arrêté royal.

Dans l'hypothèse où la Cour devrait considérer que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 17 de la Charte, les griefs demeureraient recevables en ce qui concerne les autres dispositions de référence, qui protègent notamment les droits de propriété intellectuelle et les droits liés à l'exercice d'une

profession. En outre, le moyen est effectivement recevable en ce qu'il porte sur l'article 6 de la loi du 18 février 2024, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, dès lors que l'article 60, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 est modifié de manière substantielle.

A.9.2. Prises dans leur ensemble, les dispositions attaquées constituent une ingérence grave dans l'activité économique des opérateurs de jeux de hasard titulaires d'une licence. En principe, la loi du 7 mai 1999 prévoit une politique de licence permettant aux opérateurs agréés d'exercer une activité de jeux de hasard dans le respect de certaines règles de protection des joueurs. L'article 4 de la loi du 18 février 2024 interdit certains cumuls, ce qui oblige les opérateurs à fragmenter leur offre, réduit l'efficacité opérationnelle et augmente les coûts, tout en entravant la flexibilité stratégique et la capacité à réagir rapidement aux changements du marché. Cette situation rend les opérateurs privés moins compétitifs par rapport à leurs concurrents, à savoir les opérateurs illégaux et la Loterie nationale, qui ne sont pas soumis aux mêmes restrictions. L'article 6 de la loi du 18 février 2024 interdit quant à lui les bonus et les autres offres promotionnelles, ce qui a un impact significatif sur le secteur des jeux, puisque ces mesures servent essentiellement à attirer des nouveaux clients et à récompenser les clients existants pour leur fidélité. Enfin, l'interdiction de principe de la publicité, prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024, a un impact pernicieux sur le secteur des jeux de hasard. En effet, les opérateurs investissent depuis des années dans leur image de marque afin de faire connaître leurs produits à un large public, ce qui permet de gagner la confiance des clients au détriment des opérateurs illégaux, dont la publicité en ligne est omniprésente.

Les parties requérantes soulignent que les dispositions attaquées affectent non seulement les activités économiques actuelles mais aussi les plans stratégiques et la croissance futurs. En réalité, les opérateurs privés sont désormais contraints de repenser fondamentalement leur modèle d'entreprise et font face à une augmentation de leurs coûts opérationnels, ce qui entraîne une baisse de la valeur de l'entreprise. Selon les parties requérantes, l'impact des dispositions attaquées va au-delà du secteur des jeux de hasard et s'étend à l'économie dans son ensemble, en menaçant les emplois dans les secteurs en lien avec l'industrie du jeu, à l'instar du marketing et de la prestation de services.

A.9.3. Selon les parties requérantes, la loi du 18 février 2024 vise à renforcer la protection des joueurs, en particulier ceux dont le comportement de jeu est problématique, et la santé publique. Si ces objectifs sont légitimes, il reste que les dispositions attaquées ne sont pas pertinentes au regard de ceux-ci. En effet, une réglementation stricte des opérateurs légaux renforce en réalité la position des acteurs illégaux, dont l'offre est rendue plus attrayante, comme l'expérience d'autres États le met en évidence. Par ailleurs, les restrictions de l'article 27, deuxième alinéa, deuxième à quatrième phrases, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, ne sont pas utiles au regard des capacités technologiques des joueurs en ligne, qui peuvent facilement créer plusieurs comptes joueurs. Les parties requérantes relèvent que la Commission des jeux de hasard a précisément souligné les effets contre-productifs du système prévu par la loi attaquée. À titre d'exemple, alors que la limite de mise s'appliquait auparavant de manière transversale à l'ensemble des comptes liés aux licences d'un opérateur privé, cette limite est désormais fixée par compte et par licence, de sorte qu'elle s'en trouve démultipliée. En outre, chaque compte joueur doit désormais être scindé en fonction de la plateforme et de la licence qui y sont rattachées, ce qui complique la gestion des données et le suivi des dépenses des joueurs. En réalité, l'interdiction du cumul confronte les joueurs à un plus grand nombre de sites de jeux d'argent, ce qui accroît le risque qu'ils se dirigent vers des sites illégaux.

Les parties requérantes ajoutent que l'interdiction des bonus visée à l'article 6 de la loi du 18 février 2024 induit une différence de traitement entre le marché physique des jeux de hasard et le marché en ligne, par l'effet de l'article 60, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999. Cette différence rend plus attrayante l'offre de jeux en ligne illégale. Par ailleurs, les parties requérantes se demandent pourquoi d'autres secteurs qui exposent à un risque de forte dépendance, à l'instar des industries du sucre ou de l'alcool, peuvent continuer à proposer des primes et des cadeaux. En ce qui concerne l'article 7 de la loi du 18 février 2024, les parties requérantes relèvent que l'interdiction de la publicité renforce en réalité les opérateurs illégaux. Elles déplorent également la circonstance que les formes de publicité autorisées soient établies par le Roi, ce qui n'offre pas de sécurité juridique aux opérateurs. En outre, l'interdiction de principe de la publicité entraîne une moins bonne information des consommateurs quant à la légalité ou non des sites de jeux, ce qui engendre une certaine confusion. Les parties requérantes doutent par ailleurs de l'incidence de l'interdiction de la publicité dans la lutte contre la dépendance, qui est un phénomène complexe résultant de plusieurs facteurs, autres que la publicité. Cette dernière revêt également une portée éducative et informative, participant à un comportement de jeu responsable à travers des avertissements.

A.9.4. Les parties requérantes ajoutent que le législateur n'a pas ménagé un juste équilibre entre l'objectif de protection des joueurs et les restrictions du droit de propriété. D'autres mesures, moins attentatoires, étaient envisageables, comme un renforcement de la prévention, une lutte contre le secteur des jeux de hasard illégaux ou l'établissement d'une liste noire. En outre, la loi du 18 février 2024 n'établit aucune compensation pour l'ingérence que les parties requérantes subissent. Au contraire, elles doivent assumer les charges financières qui découlent des dispositions attaquées. Elles ajoutent que l'interdiction de cumul prévue à l'article 4 de la loi du 18 février 2024 est, dans les faits, inefficace. En ce qui concerne l'interdiction des bonus prévue à l'article 6 de la loi du 18 février 2024, elles soulignent que, sur le marché des jeux en ligne, une telle interdiction désavantage encore plus les opérateurs belges face à leurs concurrents étrangers, vers lesquels les joueurs sont incités à se diriger. Les parties requérantes relèvent encore, en ce qui concerne l'interdiction de la publicité prévue à l'article 7 de la loi attaquée, qu'aucune étude ne démontre l'impact de cette mesure sur la prévention du jeu ou sur la protection des joueurs. En réalité, les données disponibles démontrent que l'influence d'une telle interdiction est relativement limitée. En outre, les griefs des parties requérantes portent bien sur l'article 7 précité et non sur son arrêté royal d'exécution, puisque la limitation des droits fondamentaux repose sur cette disposition législative.

A.9.5. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes relèvent que, pour la plupart des joueurs, le jeu est une activité ponctuelle et récréative, ainsi que plusieurs études le mettent en évidence, que les jeux à gratter présentent autant de risques de dépendance que les jeux de hasard « classiques » et qu'en Belgique, les jeux de loterie sont plus populaires que les jeux de hasard, tout en étant, paradoxalement, moins réglementés.

A.10.1. Le deuxième moyen est pris de la violation de la liberté d'entreprise, telle qu'elle est garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 15 et 16 de la Charte et avec les articles 49 et 56 du TFUE.

Dans l'hypothèse où la Cour considérerait que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 15 et 16 de la Charte, les griefs demeurerait recevables en ce qui concerne les autres dispositions de référence, qui protègent la liberté d'entreprise.

A.10.2. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les deuxièmes à quatrième phrases de l'article 27, deuxième alinéa, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, vont au-delà de ce que la jurisprudence de la Cour exige, en interdisant non seulement le cumul entre différentes licences par l'utilisation du même nom de domaine et des URL associées, mais aussi d'autres hypothèses, ce qui empêche les opérateurs privés d'exercer leurs activités économiques avec les moyens de leur choix. Ces restrictions ne sont pas nécessaires à la réalisation de l'objectif de protection de joueurs, elles canalisent au contraire les joueurs vers les offres de jeux illégales, de sorte que la liberté d'entreprise des parties requérantes est restreinte de manière disproportionnée. Dans la première branche, les parties requérantes mentionnent également les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique.

Les parties requérantes relèvent que la Cour a déjà censuré le cumul de plusieurs licences supplémentaires de différentes classes par l'utilisation du même nom de domaine et des URL associées. Cependant, les interdictions de cumul prévues par la disposition attaquée sont plus larges, sans que les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 démontrent la nécessité de telles mesures. Par ailleurs, le système prévu par l'article 4 de cette loi est inefficace, ainsi que les développements relatifs au premier moyen le démontrent.

A.10.3. Dans une seconde branche, les parties requérantes affirment que les articles 4, 6 et 7 de la loi du 18 février 2024, pris dans leur ensemble, portent diverses interdictions qui restreignent fortement la capacité des opérateurs privés à exploiter leur activité économique selon les méthodes de leur choix, alors que ces dispositions ne permettent pas d'atteindre l'objectif de protection des joueurs, mais renforcent au contraire l'offre illégale de jeux de hasard. Partant, les dispositions attaquées doivent être considérées comme des restrictions inadmissibles de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services telles qu'elles sont prévues aux articles 49 et 56 du TFUE. En effet, les opérateurs privés belges deviennent, par l'effet de la loi du 18 février 2024, moins attractifs que leurs concurrents étrangers établis aux Pays-Bas ou en France, qui ne connaissent pas d'interdictions semblables dans le cadre de l'exercice de leurs activités.

Les parties requérantes rappellent que les restrictions de la liberté d'entreprendre et de la libre circulation des services ne sont pas pertinentes au regard du but poursuivi par la loi du 18 février 2024. Elles soulignent en outre le fait que la législation des jeux de hasard n'est pas cohérente, puisqu'elle est faite de règles dispersées dans des

lois et arrêtés divers qui ne sont pas articulés de manière logique, ainsi que l'exemple de la publicité des jeux de hasard le met en évidence. Cette incohérence porte atteinte à la sécurité juridique des opérateurs, qui doivent constamment adapter leurs activités économiques. Or, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne accorde une grande importance à la cohérence de la réglementation relative aux jeux de hasard. Par ailleurs, les parties requérantes réitèrent l'observation qu'elles ont formulée dans le cadre du premier moyen selon laquelle le législateur aurait pu prendre des mesures moins attentatoires. Elles ajoutent que les exceptions à l'interdiction de la publicité sont déterminées par le Roi alors qu'il s'agit d'un élément essentiel de la réglementation en matière de jeux de hasard, ce qui va à l'encontre des principes applicables en matière de délégation.

A.11.1. Le troisième moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 20 et 21 de la Charte.

Selon les parties requérantes, la différence de traitement attaquée entre les opérateurs de jeux de hasard et la Loterie nationale trouve bien son origine dans les articles 4, 6 et 7 de la loi du 18 février 2024, qui imposent de nouvelles restrictions de l'exercice des activités de ces opérateurs. Par ailleurs, dans l'hypothèse où la Cour considérerait que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 20 et 21 de la Charte, les griefs demeurerait recevables en ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.11.2. Les parties requérantes relèvent que les restrictions et les interdictions prévues aux articles 4, 6 et 7 de la loi du 18 février 2024 ne s'appliquent pas à la Loterie nationale, alors que celle-ci opère sur un marché similaire, voire identique, à celui sur lequel les opérateurs privés exercent leurs activités, tout en proposant des produits qui ne sont pas moins dangereux ou moins addictifs que ceux qui sont proposés par ces opérateurs. À cet égard, les parties requérantes soutiennent que les jeux « Woohoo » proposés par la Loterie nationale sur son site Web ne peuvent être assimilés à des jeux de loterie, mais qu'ils constituent bien des jeux de hasard, sans qu'ils soient soumis aux exigences prévues par les dispositions attaquées.

Les parties requérantes reviennent également sur l'évolution des activités de la Loterie nationale, lesquelles étaient initialement destinées à collecter des fonds pour le Congo belge, puis qui se sont étendues aux jeux de grattage, à d'autres jeux de tirage, aux paris sportifs via la plateforme « Scooore » et aux jeux en ligne de type « Woohoo ». Les produits désormais offerts par la Loterie nationale ne peuvent être considérés comme moins dangereux ou moins addictifs que ceux que proposent les opérateurs privés. Partant, le critère de distinction sur lequel repose la différence de traitement attaquée n'est pas pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. En toute hypothèse, la différence de traitement attaquée produit des effets disproportionnés, dès lors que des alternatives moins attentatoires existent et que, dans les faits, le système prévu par la loi du 18 février 2024 a pour effet de rediriger les joueurs vers les offres de paris illégaux.

A.11.3. Les parties requérantes estiment que la Loterie nationale est effectivement soumise à la loi du 7 mai 1999 lorsqu'elle propose des jeux de hasard, notamment via le site Web « Scooore », mais elles contestent les restrictions supplémentaires qui s'imposent à l'activité des opérateurs privés. La circonstance que la Loterie nationale est soumise à un régime juridique particulier n'est pas pertinente à cet égard. En réalité, les jeux de hasard et les loteries publiques sont similaires en termes de risques pour la santé publique. Les parties requérantes mettent en évidence les évolutions récentes du marché des jeux de hasard et elles précisent qu'il ne faut pas, en l'espèce, confondre différence et non-comparabilité. Elles ajoutent qu'en se référant aux justifications de l'arrêté royal du 27 février 2023 pour démontrer la proportionnalité de la différence de traitement attaquée, le Conseil des ministres tente de justifier les dispositions attaquées par la référence à une autre norme juridique, ce qui n'est pas admissible. Par ailleurs, les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 sont eux-mêmes contradictoires.

A.12.1. Le quatrième moyen est pris de la violation du principe de légalité en matière pénale, tel qu'il est garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 49 de la Charte.

Dans l'hypothèse où la Cour considérerait que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 49 de la Charte, les griefs demeurerait recevables en ce qui concerne les autres dispositions de référence. En outre, le moyen est effectivement recevable, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient,

dès lors que l'article 6 de la loi du 18 février 2024 modifie de manière substantielle l'article 60, § 1er, de la loi du 7 mai 1999.

A.12.2. Les parties requérantes constatent que, par l'effet de l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, la violation de l'article 6 de la loi du 18 février 2024 fait l'objet d'une sanction pénale. Or, l'article 6 interdit « toute forme d'avantage proposé en vue d'influencer le comportement de jeu des joueurs ou d'attirer ou conserver des joueurs », ce qui va à l'encontre de l'exigence de clarté et de précision inhérente au principe de légalité en matière pénale. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 précisent que l'article 6 est inspiré d'une définition issue du régime néerlandais des jeux de hasard, mais que force est de constater que cette définition n'est pas utilisée dans le cadre d'infractions pénales, mais uniquement dans le cadre de la prévention de la dépendance. En outre, à l'article 6 de la loi du 18 février 2024, le législateur s'est écarté de la notion de bonus développée dans la jurisprudence du Conseil d'État, qui se limite aux voyages, repas, boissons, cadeaux et réductions de prix. À l'inverse, la définition retenue dans la disposition attaquée est plus large en tant qu'elle vise « tout avantage », une notion sujette à de multiples interprétations.

Affaire n° 8314

A.13.1. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 6, 7 et 8 de la loi du 18 février 2024, de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services garanties par les articles 49 et 56 du TFUE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, du droit à la propriété et du droit à la protection des biens garantis par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel et, enfin, de la liberté d'entreprendre garantie par l'article 16 de la Charte, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est effectivement recevable, conformément à la jurisprudence de la Cour.

A.13.2. À titre préalable, les parties requérantes relèvent que la loi du 18 février 2024 repose sur un raisonnement juridique erroné en tant qu'elle postule que la publicité pour les jeux de hasard ne peut être autorisée que lorsqu'il existe des motifs raisonnables d'autoriser cette activité, alors qu'en réalité, la publicité pour une activité commerciale constitue un véritable droit découlant de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services au sein de l'Union européenne, de la liberté d'entreprendre, de la liberté d'expression et du droit de propriété. Par ailleurs, les parties requérantes relativisent l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir la protection des joueurs et de la santé publique. Selon elles, les jeux de hasard ne sont pas problématiques en soi, dès lors qu'ils ne déclenchent pas automatiquement une addiction. Ainsi, la grande majorité des Belges s'adonnent occasionnellement à des jeux de hasard sans pour autant être en situation de dépendance. En réalité, la population que le législateur souhaite protéger par l'interdiction de la publicité est fort ciblée. En outre, le législateur a entendu interdire purement et simplement les pratiques publicitaires, en raison de certains effets de la publicité qui seraient la cause de la normalisation de la participation à des jeux de hasard. Or, les effets de la publicité sur les joueurs dépendent du contenu de celle-ci et non de la publicité en soi.

A.13.3. Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées ne sont pas pertinentes au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Elles mettent en évidence l'offre importante de jeux de hasard illégaux sur le Web. Sans publicité pour les jeux de hasard légaux, le public risque de s'orienter uniquement vers l'offre illégale. Partant, les mesures attaquées, au lieu de protéger les joueurs, accentuent le caractère problématique des situations épinglees par le législateur. En réalité, c'est bien la publicité même qui permet de canaliser les joueurs vers l'offre légale de jeux de hasard, puisque les opérateurs doivent être en mesure de faire connaître leurs offres au consommateur, comme la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne l'a déjà mis en évidence. Par ailleurs, le législateur demeure en défaut de démontrer que l'ingérence dans les droits fondamentaux garantis par les dispositions citées au moyen repose sur des données scientifiques concrètes et précises qui attestent du caractère pertinent des mesures attaquées au regard de l'objectif poursuivi.

A.13.4. En outre, les parties requérantes considèrent que les dispositions attaquées constituent l'ingérence la plus grave dans l'exercice des droits fondamentaux, à savoir une interdiction pure et simple de la publicité, alors que de nombreuses mesures alternatives et moins attentatoires permettent également d'atteindre l'objectif poursuivi. En particulier, le législateur ne s'est pas interrogé sur le contenu de la publicité, ni sur la population à risque ou encore sur les catégories de jeux de hasard problématiques. Il aurait pu encadrer le contenu de la publicité en mettant en avant la prévention, établir des mécanismes de détection et d'exclusion des joueurs dépendants ou

encore cibler les jeux en fonction des risques d'addiction plus élevés qu'ils peuvent présenter. Les parties requérantes constatent par ailleurs que le législateur n'a pas jugé utile d'interdire la publicité pour l'alcool, en dépit de l'influence négative sur la population de la publicité pour ce produit.

A.13.5. Contrairement à ce que le Conseil des ministres indique, l'interdiction, attaquée, de la publicité n'est pas imputable à l'arrêté royal du 27 février 2023, mais résulte bien de la disposition attaquée même. Outre que cet arrêté royal doit être considéré comme étant illégal, c'est l'article 7 de la loi du 18 février 2024 qui introduit une telle interdiction.

A.14.1. Le deuxième moyen est pris de la violation, par les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique, avec le droit d'accès à la justice et avec le principe de légalité. Les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées ont en réalité pour but de conférer *a posteriori* un fondement juridique à un arrêté réglementaire actuellement contesté devant le Conseil d'État, afin d'empêcher cette juridiction de statuer sur le litige qui lui est soumis.

A.14.2. Une des parties requérantes a en effet introduit un recours en annulation de l'arrêté royal du 27 février 2023 devant le Conseil d'État. Ce recours est actuellement pendant. Dans ce cadre, cette partie requérante dénonce notamment la circonstance que cet arrêté royal aboutit à instaurer une véritable interdiction de la publicité pour les jeux de hasard, alors que la délégation faite au Roi sur la base de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, avant sa modification par la loi du 18 février 2024, visait uniquement à habiliter le Roi à déterminer les modalités de publicité.

Selon les parties requérantes, les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 procurent rétroactivement un fondement juridique à l'arrêté royal précité, ce qui est en principe interdit, dès lors qu'un tel procédé porte atteinte aux attentes légitimes des justiciables. En outre, ce faisant, les dispositions attaquées constituent une ingérence manifeste dans la fonction juridictionnelle du Conseil d'État. A cet égard, les parties requérantes relèvent que la rétroactivité n'est admise que pour autant qu'elle soit indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général et que des circonstances exceptionnelles justifient l'intervention du législateur. Ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'État.

A.15.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 5 de la loi du 18 février 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 4, 5, 7, 14 et 15 de la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ». Les parties requérantes dénoncent la différence de traitement entre les personnes majeures âgées de 18 à 21 ans et les personnes majeures âgées de plus de 21 ans, dès lors que l'uniformisation de l'âge minimum de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard n'a aucun effet positif sur la protection des jeunes personnes majeures.

A.15.2. Selon les parties requérantes, l'objectif que poursuivait le législateur lorsqu'il a adopté la disposition attaquée était d'apporter plus de clarté et de faciliter l'exécution de la législation relative aux jeux de hasard. Cependant, ces considérations pratiques ne constituent pas un objectif légitime qui soit de nature à justifier une discrimination directe fondée sur l'âge. Par ailleurs, la mesure prévue à l'article 5 de la loi du 18 février 2024 n'est pas adéquate pour atteindre un éventuel objectif de protection des jeunes personnes majeures. En effet, les paris en ligne ou en agence n'exposent pas au risque d'accoutumance mis en avant dans les travaux préparatoires, ce pour quoi l'âge minimum applicable aux paris a toujours été fixé à 18 ans. Le législateur n'avance aucune autre circonstance susceptible de justifier un relèvement de l'âge requis. En outre, la grande majorité des individus fréquentant les établissements de type III, à savoir les cafés, n'ont pas l'intention de s'adonner à un jeu de hasard, d'autant que le type et le nombre de machines autorisés dans les débits de boissons sont déjà fortement limités. Le risque que le législateur souhaite neutraliser par l'adoption de la disposition attaquée est donc pratiquement inexistant, de sorte que l'interdiction de pratiquer des jeux de hasard dans les établissements de classe III en dessous de l'âge de 21 ans n'est pas adéquate. En toute hypothèse, les parties requérantes relèvent que la Cour a déjà estimé qu'une différence de traitement fondée sur un âge minimum entre les établissements de classe III, d'une part, et ceux de classe I et II, d'autre part, est raisonnablement justifiée.

A.15.3. Les parties requérantes ajoutent que la disposition attaquée produit l'effet inverse à celui escompté, à savoir inciter les jeunes personnes majeures à accéder aux établissements et aux sites de jeux de hasard illégaux. Par ailleurs, la différence de traitement attaquée n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de protection

poursuivi, puisque des mesures moins attentatoires aux libertés sont envisageables pour encadrer la pratique des jeunes joueurs âgés de moins de 21 ans. À cet égard, les parties requérantes mettent en avant le fait que le régime antérieur à la loi du 18 février 2024 permettait précisément d'obtenir un équilibre, le cas échéant moyennant certaines mesures d'encadrement supplémentaires ciblant spécifiquement les jeunes joueurs.

A.15.4. En outre, la disposition attaquée est complètement disproportionnée à l'objectif de protection poursuivi. Tout d'abord, celle-ci ne prend pas en compte le comportement individuel et les circonstances personnelles des joueurs, alors que tous les joueurs majeurs âgés de moins de 21 ans ne sont pas nécessairement vulnérables ou ne sont pas sujets à des risques d'accoutumance. En réalité, l'article 5 de la loi du 18 février 2024 part d'une hypothèse exceptionnelle pour fonder une règle générale. Les parties requérantes ajoutent que la loi attaquée porte une atteinte disproportionnée au droit des personnes majeures d'accomplir tous les actes de la vie civile à partir de 18 ans, ainsi que certains passages des travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 le mettent en évidence. Par ailleurs, la Belgique apparaît comme le seul pays européen à imposer de manière uniforme un âge minimum de 21 ans. Les parties requérantes relèvent encore que le législateur n'a pas souhaité fixer à 21 ans l'âge minimum pour acheter de l'alcool ou du tabac, alors que ces produits exposent à d'importants risques d'accoutumance. Elles précisent également qu'en application de l'article 6.13 du Code civil, la responsabilité extracontractuelle des mineurs âgés de plus de seize ans peut être engagée.

A.16.1. Le quatrième moyen est pris de la violation, par les articles 5, 6 et 7 de la loi du 18 février 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec la liberté d'entreprendre garantie par l'article 16 de la Charte. Les parties requérantes dénoncent la différence de traitement engendrée par les dispositions attaquées entre, d'une part, les jeux de loterie, dont la Loterie nationale a le monopole, et, d'autre part, les jeux de hasard et paris.

A.16.2. À titre liminaire, les parties requérantes relèvent qu'en application de l'article 67 du contrat de gestion conclu entre la Loterie nationale et l'État belge, une modification de la législation sur les jeux de hasard aurait dû entraîner une adaptation des obligations de la Loterie nationale, ce qui n'a pas été réalisé en l'espèce. Par ailleurs, en vertu de l'article 64 de ce contrat de gestion, l'État belge est tenu de créer des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs privés et la Loterie nationale.

A.16.3. Les parties requérantes font valoir que la différence de traitement attaquée n'est pas justifiée par un objectif de protection des consommateurs. Elles remarquent que les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 n'expliquent pas pourquoi la Loterie nationale échappe à la réglementation attaquée. En outre, les caractéristiques propres à la Loterie nationale ne sont pas de nature à fonder la différence de traitement dénoncée. La circonstance que les jeux de loterie sont organisés par une entreprise publique monopolistique poursuivant certaines tâches de service public et que la Loterie nationale redistribue une partie de ses gains ne protège aucunement les consommateurs des dangers de la pratique du jeu. En outre, l'affirmation classique selon laquelle les loteries publiques ne présentent pas un risque aussi élevé de dépendance pour les joueurs est désormais dépassée, en particulier en ce qui concerne les jeux en ligne de la Loterie nationale, qui engendrent des risques équivalents à ceux des jeux de hasard, ainsi que plusieurs études le mettent en évidence. Par ailleurs, tant la Loterie nationale que les opérateurs privés participent à la mission de canalisation des joueurs vers le marché légal.

Selon les parties requérantes, la distinction entre les jeux de hasard et certains jeux de loterie s'est effacée. C'est notamment le cas des jeux « Woohoo » proposés par la Loterie nationale sur son site Internet, qui devraient normalement être régis par la loi du 7 mai 1999, ainsi que la Commission des jeux de hasard a eu l'occasion de le mettre en évidence. Ces jeux requièrent une interaction constante avec le joueur et présentent une dimension ludique, à l'instar des jeux de hasard « classiques ». Les parties requérantes précisent encore que le caractère abusif de la réglementation dont bénéficie la Loterie nationale a déjà été dénoncé par des parlementaires. Elles ajoutent que les restrictions imposées à la Loterie nationale lui permettent précisément d'exercer son monopole et d'être en position dominante et que, dans ce cadre, elle est exemptée d'une série d'obligations imposées aux opérateurs privés. En outre, le parrainage sportif de la Loterie nationale a indubitablement pour effet d'attirer les joueurs. Les parties requérantes elles-mêmes mettent en place des mesures destinées à protéger les joueurs contre les risques d'addiction, tant en ligne que dans leurs établissements terrestres, de sorte que les mesures similaires, voire moins protectrices, prévues par la Loterie nationale ne sont pas de nature à justifier la différence de traitement attaquée.

A.16.4. Les parties requérantes ajoutent que la Cour de justice de l'Union européenne opère un test de cohérence de l'intervention publique à la lumière de l'objectif prétendument poursuivi. À cet égard, dès lors que la Loterie nationale mène une politique d'expansion des jeux de hasard caractérisée par la création de nouveaux jeux et par leur publicité, il est incohérent d'adopter des mesures restrictives à l'encontre des opérateurs privés pour protéger les consommateurs, alors que la publicité réalisée par ces opérateurs participe à la canalisation des joueurs, et d'exempter la Loterie de ces mesures, précisément à des fins de canalisation. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées ne sont ni pertinentes ni cohérentes. En réalité, elles aboutissent à renforcer le monopole de la Loterie nationale, à annihiler la visibilité et l'attractivité des opérateurs privés, au détriment de la liberté d'entreprise et de leurs intérêts économiques, et à diminuer la protection des consommateurs par une diminution de l'efficacité de la canalisation.

A.16.5. Les parties requérantes estiment que la différence de traitement attaquée n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des consommateurs. Elles rappellent que le législateur aurait pu prendre des mesures moins attentatoires aux droits et libertés des opérateurs privés. En outre, la discrimination contestée aurait pu être évitée si les dispositions attaquées avaient été appliquées indistinctement aux jeux de hasard et aux loteries publiques, moyennant certaines exceptions pour les jeux exposant à un risque de dépendance peu élevé.

A.16.6. Les parties requérantes soutiennent encore que la différence de traitement attaquée est disproportionnée en tant qu'elle empêche les opérateurs privés de se faire connaître auprès des consommateurs potentiels et de concurrencer les loteries publiques. En réalité, la loi du 18 février 2024 détourne la clientèle âgée de moins de 21 ans des opérateurs privés pour les diriger vers la Loterie nationale. Les consommateurs se voient également détournés vers les sites illégaux. Les parties requérantes ajoutent que la Belgique est le seul pays en Europe à favoriser un opérateur public en lui accordant le monopole des loteries publiques et en interdisant la publicité au secteur privé. Elles précisent que plusieurs initiatives législatives ont été déposées afin d'éviter le traitement favorable dont bénéficie la Loterie nationale par rapport aux opérateurs privés, mais que ces initiatives n'ont pas abouti.

A.16.7. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes demandent à titre subsidiaire que les dispositions attaquées soient considérées comme discriminatoires en tant qu'elles ne s'appliquent pas à la Loterie nationale lorsque celle-ci propose les jeux de type « Woohoo ».

A.17. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 5, 6 et 7 de la loi du 18 février 2024. Les parties requérantes dénoncent l'identité de traitement entre les jeux disponibles en ligne, d'une part, et les jeux « terrestres », uniquement accessibles de façon physique, d'autre part. Elles affirment que ces catégories de jeux ne sont pas comparables au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, dès lors que la loi du 18 février 2024 vise essentiellement à encadrer l'essor des jeux en ligne, qui présentent des risques de dépendance plus élevés que les jeux terrestres, ainsi que plusieurs études le mettent en évidence. En outre, dès lors que l'interdiction de publicité n'est ni pertinente, ni nécessaire, ni proportionnée en ce qui concerne les jeux en ligne, qui exposent à un risque de dépendance plus important, le même constat vaut *a fortiori* pour les jeux terrestres.

Affaire n° 8315

A.18.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 56 du TFUE, par l'article 4 de la loi du 18 février 2024. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est bien recevable, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour.

A.18.2. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les restrictions prévues par l'article 4 de la loi du 18 février 2024 constituent une restriction de la libre prestation de services pour les titulaires de licences de classe A+, B+ ou F1+ établis à l'étranger. Dans une deuxième branche, elles affirment qu'il incombe au Conseil des ministres de démontrer concrètement que les restrictions précitées sont justifiées au regard des articles 56 et suivants du TFUE. À cet égard, elles relèvent que les études mises en évidence par le Conseil des ministres ne sont pas neutres et qu'elles manquent de fiabilité. En toute hypothèse, l'existence d'un pouvoir discrétionnaire du législateur en matière de jeux de hasard et le souci de se conformer à la jurisprudence de la Cour ne dispensent pas de l'exigence de démontrer le caractère proportionné de la mesure attaquée.

A.18.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes font valoir que l'article 4 de la loi du 18 février 2024 fait naître une discrimination fondée sur la nationalité. En effet, la loi du 7 mai 1999 subordonne l'obtention d'une licence A+, B+ ou F1+ à la condition de déjà détenir une licence A, B ou F1 relative à l'exploitation physique de jeux de hasard. Partant, pour pouvoir proposer des jeux de hasard via des outils de la société de l'information, un opérateur de jeux de hasard est tenu d'ouvrir au préalable un établissement physique et de le faire agréer en Belgique. En d'autres termes, il est absolument impossible, en Belgique, pour les opérateurs basés en dehors du territoire belge qui ne souhaitent pas établir un établissement de jeux de hasard physique en Belgique, d'obtenir une quelconque licence afin de proposer des jeux de hasard en ligne. L'article 4 de la loi du 18 février 2024 renforce cette situation discriminatoire, dès lors qu'il lie inextricablement l'obtention d'une licence pour proposer des jeux en ligne à l'obtention d'une licence pour proposer des jeux physiques.

Par ailleurs, l'interdiction de cumul prévue à l'article 4 de la loi attaquée cause davantage de désagréments aux opérateurs étrangers qu'aux opérateurs nationaux, dès lors qu'Internet est le moyen le plus important pour intégrer légalement le marché belge. En effet, après avoir établi une présence physique minimale en Belgique, les opérateurs étrangers souhaitent surtout développer une gamme de jeux de hasard en ligne, de sorte que l'interdiction attaquée les prive d'un moyen de devenir pleinement actifs sur le marché belge. Enfin, la discrimination fondée sur la nationalité découle aussi de la circonstance que l'interdiction attaquée ne s'applique pas aux opérateurs qui sont également autorisés à organiser des loteries publiques, en l'occurrence la Loterie nationale belge.

A.18.4. Dans une quatrième branche, les parties requérantes affirment que les restrictions prévues à l'article 4 de la loi du 18 février 2024 ne sont pas justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, ou à tout le moins que cette raison impérieuse n'est pas poursuivie de manière cohérente et systématique. Selon les parties requérantes, la raison impérieuse d'intérêt général visée en l'espèce est de se conformer à la jurisprudence de la Cour. Or, la jurisprudence mentionnée dans les travaux préparatoires porte sur une situation de droit interne, à savoir une différence de traitement entre le régime des licences « physiques » et celui des licences « virtuelles ». Les parties requérantes relèvent qu'un tel objectif ne constitue pas, au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, une raison impérieuse d'intérêt général.

Si la raison impérieuse d'intérêt général poursuivie doit être considérée comme étant de protéger les joueurs, les parties requérantes affirment que cet objectif n'est en toute hypothèse pas poursuivi de manière cohérente et systématique, puisque la Loterie nationale et les jeux qu'elle propose ne sont pas visés par la disposition attaquée, alors que ces jeux ne sont pas moins addictifs que les jeux de hasard « classiques ». En toute hypothèse, le Conseil des ministres ne démontre pas l'existence effective d'un problème impérieux auquel la disposition attaquée devrait répondre.

A.18.5. Dans une cinquième branche, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée n'est pas adéquate au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, puisque ses effets vont à l'encontre de la protection des joueurs. En effet, si le nombre de comptes joueurs est multiplié, les comportements de jeu problématiques ne peuvent plus être détectés facilement. Par ailleurs, du fait de la démultiplication des seuils de mises, les joueurs pourront dépenser sur l'ensemble de leurs comptes des sommes plus importantes que par le passé. Les parties requérantes soulignent aussi que la disposition attaquée incite les joueurs à se tourner vers les sites de jeux de hasard illégaux et que les risques d'addiction découlent avant tout de la nature particulière du jeu de hasard en cause. Enfin, les parties requérantes rappellent que la Loterie nationale échappe à l'interdiction de cumul prévue par la disposition en cause. Celle-ci peut donc, depuis son site Web, renvoyer les joueurs vers le site « Scooore », sa filiale de paris sportifs, et inversement.

A.18.6. Dans une sixième branche, les parties requérantes soutiennent que les restrictions prévues par la disposition attaquée ne sont pas nécessaires pour poursuivre la prétendue raison impérieuse d'intérêt général. À cet égard, elles relèvent que la portée de l'article 4 de la loi du 18 février 2024 va au-delà des exigences tirées de la jurisprudence de la Cour mentionnée dans les travaux préparatoires et que la Commission des jeux de hasard a souligné que d'autres mesures, moins attentatoires, étaient de nature à permettre d'atteindre l'objectif de protection des joueurs. Dans une septième branche, les parties requérantes affirment que la violation de l'article 56 du TFUE entraîne nécessairement une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.19.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 56 du TFUE, par l'article 5 de la loi du 18 février 2024.

A.19.2. Dans une première branche, les parties requérantes soulignent que l'augmentation de l'âge minimum pour la pratique des jeux de hasard engendre une perte de leur clientèle et rend moins attractifs les services qu'elles proposent. Elles ajoutent que les personnes majeures âgées de moins de 21 ans originaires d'un autre État membre qui se rendent en Belgique ne peuvent plus accéder à ces jeux, alors que cette pratique est autorisée dans leur pays d'origine. Dans une deuxième branche, les parties requérantes affirment qu'il incombe au Conseil des ministres de démontrer que la restriction prévue à l'article 5 de la loi du 18 février 2024 est justifiée au regard de l'article 56 du TFUE. Dans une troisième branche, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée fait naître une discrimination fondée sur la nationalité, dès lors que la Loterie nationale n'est pas concernée.

A.19.3. Dans une quatrième branche, les parties requérantes affirment que la disposition attaquée n'est pas justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, ou à tout le moins que cette raison impérieuse n'est pas poursuivie de manière cohérente et systématique. Elles font valoir que l'âge minimum fixé à 21 ans est prétendument justifié par la nécessité d'une plus grande clarté. Cet objectif ne constitue pas une raison impérieuse d'intérêt général. D'ailleurs, les jeux proposés par la Loterie nationale ne sont pas visés. Du reste, le législateur n'avance aucun motif qui serait de nature à démontrer le caractère inadéquat de l'ancien âge minimum, fixé à 18 ans. Enfin, le seuil attaqué n'est pas cohérent, dès lors que le législateur adopte en général une approche graduée de la protection des jeunes consommateurs, notamment en matière d'alcool, dont la vente est interdite aux jeunes de moins de seize ans et aux jeunes de moins de 18 ans en ce qui concerne l'alcool fort, et dès lors que les jeunes âgés de 18 à 21 ans peuvent accéder aux jeux de hasard proposés par la Loterie nationale. Celle-ci est en réalité la bénéficiaire de la disposition attaquée, car elle jouit désormais d'un monopole auprès des jeunes joueurs.

A.19.4. Dans une cinquième branche, les parties requérantes soutiennent que la limitation attaquée ne permet pas d'atteindre les objectifs de clarté et de protection des jeunes joueurs, puisque ceux-ci sont exposés aux produits de la Loterie nationale, dont certains revêtent les mêmes caractéristiques que les jeux de hasard proposés par les opérateurs privés. Par ailleurs, ces joueurs sont désormais incités à se tourner vers les offres de jeux de hasard illégales, puisque les opérateurs privés ne peuvent plus jouer leur rôle de canalisation. Dans une sixième branche, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée n'est pas nécessaire, dès lors qu'une réglementation graduée et différenciée, avec vérification de l'âge, aurait été possible et que le caractère dangereux du jeu de hasard ne dépend pas des caractéristiques propres à chaque jeu. Dans une septième branche, elles affirment que la violation de l'article 56 du TFUE entraîne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.20.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 56 du TFUE, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est bien recevable, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour.

A.20.2. Dans une première branche, les parties requérantes affirment que l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard constitue une restriction de la libre prestation des services, comme la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne le met en évidence. À cet égard, elles soulignent que la possibilité de dérogation laissée au Roi n'est pas balisée, de sorte qu'elle relève entièrement du pouvoir discrétionnaire de celui-ci. Dans une deuxième branche, les parties requérantes soutiennent qu'il appartient au Conseil des ministres de démontrer que l'interdiction prévue à l'article 7 de la loi attaquée est justifiée au regard de l'article 56 du TFUE.

Selon les parties requérantes, les affirmations du Conseil des ministres selon lesquelles, d'une part, l'article 7 de la loi du 18 février 2024 se limite à donner force de loi à une interdiction de la publicité préexistante, inscrite dans un arrêté royal, et, d'autre part, la restriction effective de la publicité serait précisément logée dans un tel arrêté ne sauraient être suivies. En effet, c'est bien la disposition attaquée même qui prévoit désormais la limitation de la publicité, de surcroît dans des conditions plus strictes qu'auparavant, puisqu'une véritable interdiction est désormais prévue, sauf les exceptions déterminées par le Roi. En toute hypothèse, l'arrêté royal du 27 février 2023 est lui-même illégal et la compétence de la Cour ne porte que sur des dispositions législatives, de sorte qu'elle ne doit pas avoir égard aux éventuelles mesures prévues par des actes administratifs à portée réglementaire. Par ailleurs, il existe une différence fondamentale entre une interdiction de principe de la publicité et une autorisation encadrée.

A.20.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes font valoir que l'article 7 de la loi du 18 février 2024 fait naître une discrimination fondée sur la nationalité. En effet, en application de cette disposition, les opérateurs de jeux de hasard établis à l'étranger ne peuvent pas mener des campagnes publicitaires depuis un site Internet accessible depuis le territoire belge, ni sponsoriser des équipes sportives si les images de celles-ci sont susceptibles d'être diffusées publiquement en Belgique. L'interdiction de la publicité a donc un effet extraterritorial discriminatoire. Par ailleurs, les opérateurs de jeux de hasard locaux sont moins désavantagés car ils jouissent d'une plus grande notoriété auprès du public, notamment à travers leur réseau d'établissements physiques, et ils ne sont pas confrontés au risque que la publicité à l'étranger constitue une violation de l'article 7 de la loi du 18 février 2024. En outre, la Loterie nationale n'est pas concernée par cette disposition. Les parties requérantes ajoutent que les articles 5 et 9 de l'arrêté royal du 27 février 2023 sont sans incidence sur le caractère discriminatoire de l'article 7 de la loi du 18 février 2024. Elles relèvent également que la Cour de justice de l'Union européenne a déjà constaté qu'une interdiction absolue de publicité en Belgique pour les opérateurs de jeux de hasard était contraire au droit de l'Union européenne en tant qu'elle engendrait une discrimination fondée sur la nationalité. En l'espèce, la circonstance que des dérogations peuvent être accordées par arrêté royal n'est pas de nature à changer ce constat, puisque l'arrêté royal du 27 février 2023 ne prévoit actuellement aucune dérogation pour les opérateurs de jeux de hasard basés à l'étranger et que ces exceptions sont fixées de manière discrétionnaire par un arrêté d'exécution. Enfin, les parties requérantes affirment que la disposition attaquée fait naître une discrimination indirecte fondée sur la nationalité, dès lors que, sur le marché belge, les opérateurs étrangers sont davantage actifs en ligne que dans les établissements terrestres.

A.20.4. Dans une quatrième branche, les parties requérantes soutiennent que l'article 7 de la loi attaquée n'est pas justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, dès lors que celle-ci n'est nullement précisée. À cet égard, le Conseil des ministres ne démontre aucunement que cette mesure vise à résoudre un problème de santé publique et à protéger les consommateurs. En outre, le régime de l'article 7 ne découle pas d'une politique cohérente et systématique. En effet, par l'interdiction de la publicité, les opérateurs privés ne peuvent plus jouer leur rôle de canalisation des joueurs. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée laissent eux-mêmes entendre que la publicité est, à cet égard, nécessaire. Par ailleurs, les jeux de hasard ne sont pas moins dangereux que les jeux proposés par la Loterie nationale, qui n'est pas concernée par l'interdiction précitée. La circonstance que le Roi peut dispenser de l'interdiction de publicité n'est pas de nature à modifier les constats qui précédent, dès lors que Son pouvoir n'est pas balisé et que cette habilitation n'offre aucune garantie de sécurité juridique aux opérateurs concernés.

Les parties requérantes ajoutent que l'interdiction de publicité est susceptible de renforcer le marché illégal, comme la Commission des jeux de hasard l'a mis en évidence. À cet égard, les autorités publiques ne prennent pas suffisamment de mesures pour lutter contre l'offre illégale. Par ailleurs, la protection de la santé publique et des joueurs ne saurait valablement fonder une interdiction totale de publicité, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Elles précisent encore que la disposition attaquée contient une définition trop large de la publicité, qui déroge à la définition prévue à l'article I.8, 13°, du Code de droit économique, comme la section de législation du Conseil d'État a eu l'occasion de le mettre en évidence. En réalité, toutes les communications relatives aux jeux de hasard sont potentiellement visées, même celles qui n'ont aucun impact sur le comportement des joueurs, sans que la disposition attaquée pose des limites à cet égard. Partant, la disposition attaquée porte également atteinte à la sécurité juridique des opérateurs privés. Les parties requérantes relèvent encore que des mesures moins attentatoires au regard de la libre prestation des services étaient envisageables, notamment la mise en place de certaines règles d'encadrement de la publicité, l'énumération dans la loi d'exceptions à l'interdiction de la publicité et une période transitoire d'une durée suffisante. L'article 7 de la loi du 18 février 2024 est donc disproportionné.

A.20.5. Dans une cinquième branche, les parties requérantes affirment que la violation de l'article 56 du TFUE entraîne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.21.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 102, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, par les articles 4, 5 et 7 de la loi du 18 décembre 2024. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes précisent qu'il ressort clairement de la structure de la requête que ces dispositions de référence sont invoquées en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La non-mention de ces articles constitutionnels procède d'une erreur matérielle. En toute hypothèse, la Cour est tenue d'examiner d'office ce moyen en tant qu'il est pris de la violation de dispositions de droit primaire de l'Union européenne, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Les parties requérantes relèvent tout d'abord que les dispositions de référence citées au moyen s'appliquent au marché des jeux de hasard et que la Loterie nationale ne peut bénéficier des mesures admises par l'article 106 du TFUE. En outre, les dispositions attaquées ne s'appliquent pas à la Loterie nationale, alors que l'article 102 du TFUE interdit à l'État belge d'accorder des droits spéciaux ou exclusifs qui créent un risque d'abus de position dominante, ce qui est le cas lorsque l'exercice de ces droits élimine la concurrence sur un marché donné. Les parties requérantes relèvent que le marché des jeux de hasard est déjà marqué par une concurrence affaiblie en raison des prérogatives octroyées à la Loterie nationale, qui bénéficie désormais d'un monopole auprès des jeunes âgés de 18 à 21 ans. Il existe donc, en l'espèce, un abus de position dominante, ou à tout le moins un risque d'un tel abus. En outre, les parties requérantes précisent qu'elles ne contestent pas le monopole de la Loterie nationale en matière de jeux de loterie, mais bien les dispositions attaquées en tant que telles, qui permettent à celle-ci d'abuser de sa position dominante sur le marché des jeux de loterie avec un effet néfaste sur le marché voisin des jeux de hasard.

A.21.2. Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE par les articles 4, 5 et 7 de la loi du 18 décembre 2024,. Ce moyen est recevable, pour les raisons développées au sujet de la recevabilité du quatrième moyen.

Les parties requérantes considèrent que les droits exclusifs octroyés à la Loterie nationale ne sont pas justifiés par une mission d'intérêt général. En effet, l'activité de la Loterie nationale ne saurait être assimilée à un service d'intérêt économique général au sens du droit de l'Union européenne, dès lors que les services de jeux d'argent proposés par la Loterie nationale sont aussi fournis par le marché privé et que les droits exclusifs dont elle bénéficie sont plus étendus que ce qui est strictement nécessaire pour accomplir une mission d'intérêt public.

A.21.3. Le sixième moyen est pris de la violation, par l'article 5 de la loi du 18 février 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 « prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (texte codifié) » (ci-après : la directive 2015/1535/UE), qui impose aux États membres de communiquer à la Commission européenne tout projet de règle technique au sens de cette directive. Selon les parties requérantes, l'État belge n'a communiqué à la Commission européenne que les articles 4 et 7 de la loi du 18 février 2024.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres indique, le moyen est recevable, dès lors que la violation de l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 entraîne la violation du principe d'égalité et de non-discrimination et qu'en toute hypothèse, la Cour est compétente pour contrôler le respect d'une exigence de notification imposée par le droit de l'Union européenne. En outre, l'article 5 de la loi du 18 février 2024 constitue effectivement une règle relative aux services au sens de la directive précitée, puisqu'elle prévoit des modalités spéciales pour les services de la société de l'information.

A.22.1. Le septième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 4 de la loi du 18 février 2024. Les parties requérantes dénoncent la circonstance que l'interdiction prévue par la disposition attaquée ne s'applique pas aux opérateurs titulaires d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ qui sont en outre autorisés à proposer des loteries publiques au moyen d'outils de la société de l'information, ce qui est le cas de la Loterie nationale via son site Web principal et sa filiale « Scooore ». Elles relèvent que les jeux proposés par la Loterie nationale exposent aux mêmes risques que les jeux fournis par les opérateurs privés et que la Commission des jeux de hasard a elle-même déjà souligné que les jeux de la Loterie nationale s'apparentent à des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999. Les parties requérantes soutiennent que cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée, dès lors que les travaux préparatoires de la loi attaquée précisent que tant la Loterie nationale que les opérateurs privés doivent être traités de la même manière, de sorte que le législateur a radicalement changé de cap sans donner la moindre explication.

Les parties requérantes précisent que leurs griefs ne portent pas sur l'article 3bis de la loi du 7 mai 1999, qui fonde la différence entre les jeux de hasard et les loteries publiques, mais qu'ils concernent la pertinence de cette distinction pour déterminer le champ d'application de l'article 4 de la loi du 18 février 2024. En outre, la différence de traitement attaquée ne peut être justifiée par un objectif de canalisation, puisque les jeux proposés par la Loterie nationale ne sont pas moins dangereux que les jeux de hasard.

A.22.2. Le huitième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 4, 5 et 7 de la loi du 18 février 2024, en ce que les dispositions attaquées ne s'appliquent pas à la Loterie nationale. Les parties requérantes précisent que le moyen ne porte pas sur l'article 3bis de la loi du 7 mai 1999, contrairement à ce que le Conseil des ministres affirme, de sorte que le moyen est recevable. Selon les parties requérantes, la différence de traitement entre la Loterie nationale et les opérateurs privés, qui sont des catégories de personnes comparables, ne repose pas sur un critère objectif. Historiquement, les jeux organisés par la Loterie nationale étaient considérés comme distincts des jeux de hasard en raison de l'absence de coopération active du joueur et des heures d'ouverture limitées des points de vente, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui au regard de l'offre proposée par la Loterie nationale sur son site Web. En toute hypothèse, le dernier critère de justification classique de la différenciation du régime propre à la Loterie nationale, à savoir la circonstance que les bénéfices de celle-ci sont reversés à des fins d'intérêt public, ne saurait justifier de manière absolue toute différence de traitement, sans quoi l'ensemble des activités de la Loterie nationale devraient être considérées comme exemptées de la réglementation sur les jeux de hasard, ce qui n'est pas admissible, ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà mis en évidence.

Les parties requérantes ajoutent que le critère de distinction n'est pas pertinent au regard des objectifs poursuivis par le législateur, dès lors qu'il n'est aucunement établi que les jeux proposés par la Loterie nationale entraînent des risques moindres pour les joueurs que les autres jeux de hasard. En réalité, les risques d'addiction découlent de la nature spécifique du jeu de hasard, indépendamment de la forme de l'opérateur qui le propose. L'exemple des paris sportifs proposés par la Loterie nationale à travers sa filiale « Scooore » et des jeux « Woohoo » proposés sur son site Web principal illustre particulièrement le caractère non pertinent du critère précité, comme la Commission des jeux de hasard a eu l'occasion de le mettre en évidence. L'objectif de protection des joueurs n'est donc pas poursuivi de manière systématique et cohérente. En outre, les parties requérantes soutiennent que l'exception dont bénéficie la Loterie nationale n'est pas nécessaire et qu'elle produit des effets manifestement disproportionnés pour les opérateurs privés, dès lors que la concurrence loyale sur le marché des jeux de hasard est faussée et qu'une telle exception porte atteinte à la liberté d'entreprise et à la liberté d'expression de ces opérateurs. En réalité, le régime légal applicable à la Loterie nationale est tel que les joueurs sont fortement incités à jouer aux jeux qu'elle propose.

A.23.1. Le neuvième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 5 de la loi du 18 février 2024. Les parties requérantes contestent la différence de traitement qui naît entre les personnes majeures selon qu'elles ont ou non atteint l'âge de 21 ans. Elles précisent que l'objectif de protection des joueurs influençables n'est, en l'espèce, pas légitime, dès lors qu'il est contraire au principe fondamental de la société libérale selon lequel la liberté d'un individu ne peut être restreinte que pour éviter qu'il soit porté atteinte aux droits d'autrui, et non pour protéger le citoyen contre lui-même. En réalité, l'objectif poursuivi est paternaliste et moralisateur. Il s'écarte également du principe selon lequel les personnes majeures peuvent poser tous les actes de la vie courante, ce qui justifie un contrôle plus strict de la Cour.

A.23.2. Les parties requérantes ajoutent que le critère de distinction n'est pas pertinent pour atteindre l'objectif poursuivi. Elles précisent qu'en application de la jurisprudence de la Cour, le critère de l'âge constitue un critère suspect qui exige un examen approfondi. En l'espèce, le législateur a perdu de vue la circonstance que certaines personnes majeures âgées de plus de 21 ans s'exposent également à des risques de dépendance et que la plupart des personnes majeures âgées de plus de 18 ans ne présentent pas de comportement problématique face aux jeux de hasard. En toute hypothèse, il n'est aucunement démontré que l'âge minimum fixé à 21 ans est efficace pour protéger les jeunes joueurs, qui vont en réalité être orientés vers le marché illégal. Par ailleurs, la disposition attaquée produit des effets disproportionnés en tant qu'elle induit une interdiction absolue, sans prendre en compte les caractéristiques propres à la majorité des individus, qui ne sont pas sujets aux risques des jeux de hasard. Enfin, l'article 5 de la loi du 18 février 2024 n'est pas nécessaire, puisque d'autres mesures moins attentatoires étaient envisageables, à l'instar de mécanismes d'exclusion individuels ou d'une approche graduelle autorisant la participation à certains jeux de hasard qui ne présentent que peu de risques.

A.24.1. Le dixième moyen est pris de la violation, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, du principe de légalité en matière pénale garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec le principe de la sécurité juridique. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est recevable, dès lors que la disposition attaquée crée une nouvelle incrimination dans le cadre de l'interdiction de la publicité prévue par la loi.

Les parties requérantes soutiennent que la notion de publicité au sens de la législation sur les jeux de hasard n'est pas définie par la loi du 7 mai 1999, de sorte qu'il y a normalement lieu de se référer à l'article I.8, 13°, du Code de droit économique. Elles relèvent que le non-respect des règles en matière de publicité est déjà sanctionné pénalement par l'article 4, § 2, de la loi du 7 mai 1999, de sorte que l'articulation de cette disposition avec l'article 7 de la loi du 18 février 2024, qui a une portée plus large que l'article I.8, 13°, du Code de droit économique, n'est pas claire et qu'elle empêche les opérateurs privés de prévoir les conséquences pénales de leurs actions.

A.24.2. Le onzième moyen est pris de la violation, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, de la liberté d'expression et de la liberté de presse telles qu'elles sont garanties par l'article 19 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 11 de la Charte, lus en combinaison ou non avec le principe de la sécurité juridique. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est recevable, conformément à la jurisprudence de la Cour.

Les parties requérantes dénoncent à cet égard le fait que l'interdiction de publicité attaquée soit formulée de manière générale, étant entendu que le Roi peut y déroger mais que Son pouvoir d'appréciation n'est pas balisé. Elles soutiennent que la limitation de la liberté d'expression qui résulte de l'article 7 de la loi du 18 février 2024 n'est dès lors pas suffisamment accessible et précise, et encore moins au regard des circonstances dénoncées à l'occasion du dixième moyen. En outre, ainsi qu'il ressort des développements relatifs aux autres moyens consacrés à l'article 7, l'interdiction de la publicité n'est pas raisonnablement justifiée par un objectif d'intérêt général et elle ne repose pas sur des données scientifiques pertinentes.

A.24.3. Le douzième moyen est pris de la violation, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, de la liberté de commerce et d'industrie ainsi que de la liberté d'entreprendre, telles qu'elles sont garanties par l'article II.3 du Code de droit économique et par l'article 16 de la Charte. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen est recevable, conformément à la jurisprudence de la Cour. Quant au fond, les parties requérantes renvoient aux développements consacrés à la violation de la libre prestation des services.

Affaire n° 8316

A.25.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 102 et 106 du TFUE, par les articles 4 et 7 de la loi du 18 février 2024.

A.25.2. À titre préalable, la partie requérante affirme que les dispositions attaquées avantageant la Loterie nationale par rapport aux opérateurs privés, alors que celle-ci peut agir exactement comme un acteur privé dans le secteur des jeux de hasard, même si, en parallèle, elle demeure un acteur incontournable dans le secteur des loteries publiques, dont elle détient le monopole. En réalité, la Loterie nationale se trouve avantagée en sa qualité d'opérateur de paris. En outre, les articles 102 et 106 du TFUE interdisent aux États membres de placer une entreprise dans une situation de position dominante si cela conduit cette entreprise à en abuser. Si l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002 autorise la Loterie nationale à entrer sur plusieurs marchés soumis à concurrence, rien ne lui interdit d'utiliser les ressources qu'elle tire de son activité monopolistique pour ses activités concurrentielles. Cette situation a déjà été dénoncée par l'Autorité belge de la concurrence.

A.26.1. Dans une première branche, la partie requérante soutient que l'article 4 de la loi du 18 février 2024 prévoit une obligation de cloisonnement des comptes joueurs entre les différentes licences de jeux en ligne, ce qui engendre une discrimination, en ce que la Loterie nationale n'est pas visée par cette disposition et en ce qu'elle peut donc proposer un compte joueur unique pour ses jeux de loterie et ses jeux « Woohoo », contrairement aux opérateurs privés. Ce faisant, la Loterie nationale peut utiliser sa position dominante issue de son monopole pour que les joueurs puissent facilement utiliser leurs gains issus des jeux de loterie en ligne afin de s'adonner aux jeux de hasard « Woohoo ». À l'inverse, les opérateurs privés ne peuvent pas proposer une telle flexibilité par un portefeuille commun à différents sites de jeux de hasard. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée précisent que cette mesure poursuit un objectif de protection des joueurs. Cependant, ils ne justifient pas en quoi le cloisonnement précité permet d'atteindre cet objectif.

Selon la partie requérante, la disposition attaquée va au-delà de ce qu'exige la jurisprudence de la Cour. En outre, la Commission des jeux de hasard a mis en évidence les effets néfastes du cloisonnement sur la protection des joueurs et a préconisé l'adoption d'autres mesures afin de canaliser au mieux ceux-ci. Partant, la troisième phrase de l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, telle qu'elle a été insérée par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, doit être annulée, de sorte que la quatrième phrase de cette disposition est sans objet.

A.26.2. Dans une deuxième branche, la partie requérante affirme que la deuxième phrase de l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, telle qu'elle a été insérée par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, qui interdit le renvoi des joueurs vers un autre type de licence, engendre une discrimination en faveur de la Loterie nationale, laquelle n'est pas visée par cette interdiction. Celle-ci peut donc rediriger les joueurs depuis son site Web de jeux de loterie vers ses jeux de hasard « Woohoo » et vers son site de paris sportifs « Scooore », et inversement. Or, il découle de la jurisprudence de la Cour que les jeux de hasard et paris organisés par la Loterie nationale sont identiques à ceux que proposent les opérateurs privés, de sorte que les objectifs de canalisation et de protection des joueurs ne justifient pas la différence de traitement attaquée. Cette situation mène également à une distorsion de concurrence, dès lors que la Loterie nationale peut user de sa position dominante issue de son monopole en matière de jeux de loterie. Les opérateurs privés subissent donc un préjudice considérable en ce qu'ils ne peuvent bénéficier d'une visibilité comparable.

À titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne afin de déterminer si la deuxième phrase de l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, telle qu'elle a été insérée par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, viole les articles 102 et 106 du TFUE, en ce qu'elle n'interdit pas à la Loterie nationale d'effectuer des renvois depuis son site Web de jeux de loterie, qui comprend également des jeux de hasard, vers son site Web de paris sportifs et inversement, alors que les opérateurs privés ne peuvent, par l'effet de cette disposition, opérer des renvois depuis un site Web de jeux de hasard vers un autre et que la Loterie nationale a le monopole des jeux de loterie en ligne, ce qui l'amène à abuser d'une position dominante sur le marché des jeux et paris soumis à concurrence.

A.26.3. Dans une troisième branche, la partie requérante soutient que l'article 7 de la loi du 18 février 2024 est discriminatoire en ce que l'interdiction de publicité qu'il prévoit à l'égard des opérateurs privés ne s'applique pas à la Loterie nationale. Elle soutient que les objectifs de protection des joueurs et de santé publique poursuivis ne sauraient justifier une telle différence de traitement, ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence. La partie requérante relève par ailleurs que les exceptions à l'interdiction de publicité qui peuvent être prévues par le Roi en application de la disposition attaquée ne sauraient aboutir à prévoir un régime de publicité large au point qu'il reviendrait à autoriser la publicité, sans quoi la disposition attaquée serait violée.

La partie requérante met également en évidence certains passages des travaux préparatoires qui remettent en cause l'avantage dont jouit la Loterie nationale et qui révèlent que des mesures moins attentatoires étaient envisageables. La partie requérante affirme encore que les jeux proposés par la Loterie nationale sont, en termes de publicité, comparables aux jeux fournis par les opérateurs privés. Selon la partie requérante, l'interdiction de publicité attaquée aboutit à remettre en question le rôle de canalisation des joueurs assumé par les opérateurs privés et affecte leur position concurrentielle. Corrélativement, l'attractivité des jeux organisés par la Loterie nationale est augmentée, de sorte que la disposition attaquée entraîne une distorsion de concurrence et un abus de position dominante contraires aux articles 102 et 106 du TFUE. La partie requérante ajoute que, contrairement à ce que le contrat de gestion de la Loterie nationale laisse entendre, les jeux proposés par celle-ci ne sont pas moins nocifs que ceux que proposent les opérateurs privés.

A.26.4. Dans une quatrième branche, la partie requérante fait valoir que les troisième et quatrième phrases de l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, telles qu'elles ont été insérées par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, engendrent une différence de traitement discriminatoire entre les titulaires d'une licence de jeux de hasard en ligne et les titulaires d'une licence de jeux de hasard « physiques », puisque le cloisonnement des portefeuilles de joueurs de différents jeux ne s'applique qu'en ce qui concerne la première catégorie. Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les jeux de hasard physiques doivent faire l'objet des mêmes mesures d'encadrement que les jeux virtuels. La différence de traitement attaquée n'est donc pas raisonnablement justifiée. La Commission des jeux de hasard a d'ailleurs remis en cause la pertinence de celle-ci, en soulignant les effets contreproductifs d'une telle mesure.

A.26.5. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante précise que les dispositions attaquées créent effectivement une différence de traitement entre les opérateurs privés et la Loterie nationale, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient. Elle souligne qu'une discrimination peut résulter de l'absence d'obligations semblables pour des catégories de personnes comparables. En l'espèce, c'est bien la loi du 18 février 2024 qui impose de nouvelles obligations aux opérateurs privés sans étendre celles-ci à la Loterie nationale. La circonstance que la Loterie nationale est liée par un certain nombre d'obligations spécifiques en raison de sa qualité de prestataire de service public n'empêche pas qu'elle soit soumise, *a minima*, aux mêmes restrictions que les opérateurs privés. En outre, par la situation monopolistique dont la Loterie nationale jouit en matière de loterie, elle draine sur son site un nombre très important de joueurs, qui se voient redirigés vers le site de paris sportifs « Scooore » et vers les jeux « Woohoo », ce qui rend d'autant plus incompréhensible l'exclusion de la Loterie nationale du régime attaqué d'interdiction de cumul.

A.27.1. Le deuxième moyen est pris de la violation 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, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024. Contrairement à ce que le Conseil des ministres indique, le moyen est recevable en ce qu'il porte sur les modifications apportées à l'article 61 de la loi du 7 mai 1999 par l'article 7 de la loi du 18 février 2024.

Dans une première branche, la partie requérante souligne que les composantes essentielles de l'incrimination ne sont pas prévues dans la disposition attaquée. En effet, le Roi est habilité à fixer des exceptions au principe d'interdiction de publicité, qui est assorti de sanctions pénales. Le principe de légalité formelle en matière pénale est donc violé. Dans une seconde branche, invoquée à titre subsidiaire, la partie requérante soutient que le principe de légalité matérielle en matière pénale est de toute manière violé, puisque l'habilitation du Roi attaquée n'est pas formulée de manière suffisamment précise, de sorte que les titulaires d'une licence ne peuvent pas prévoir les conséquences pénales de leur comportement. En outre, les personnes potentiellement condamnables ne sont pas précisées, de sorte qu'on ne sait pas si seuls les opérateurs sont visés ou si, plus généralement, toute personne est visée.

A.27.2. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, avec les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et avec le principe général de liberté du commerce et de l'industrie, par les troisième et quatrième phrases de l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, telles qu'elles ont été insérées par l'article 4 de la loi du 18 février 2024. La partie requérante précise que les griefs portent sur le droit de propriété des opérateurs de jeux de hasard, qui voient les possibilités d'exploitation de leur site Internet limitées.

La partie requérante soutient que la mesure de cloisonnement des portefeuilles pour chaque licence en ligne est en contradiction avec l'objectif, poursuivi, de protection des joueurs, dans la mesure où le plafond hebdomadaire de mise de 200 euros, autrefois commun à l'ensemble des licences accessibles via le même compte joueur, est désormais limité à chaque compte, de sorte que ce plafond est démultiplié autant de fois qu'un joueur possède de comptes. La Commission des jeux de hasard a mis en évidence cette contradiction. La mesure attaquée porte donc une atteinte disproportionnée au droit d'accès aux biens et au droit de propriété des joueurs, qui ne peuvent plus bénéficier d'un portefeuille unique permettant d'alimenter leurs différents comptes. En outre, les libertés de commerce, d'industrie et d'entreprise des opérateurs de jeux sont également restreintes de manière disproportionnée, puisque ces opérateurs ne peuvent plus exploiter librement leurs licences selon les modalités qu'ils déterminent.

A.27.3. Le quatrième moyen est pris de la violation, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, de l'article 19 de la Constitution, de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et du principe de proportionnalité. La partie requérante affirme que l'interdiction de publicité viole la liberté d'expression des opérateurs privés en ce qu'elle ne respecte pas l'exigence de légalité, ainsi qu'il a été démontré à l'occasion du deuxième moyen. Cette interdiction n'est pas non plus nécessaire dans une société démocratique, ni proportionnée. Outre qu'elle heurte l'objectif de canalisation des joueurs, il y a lieu de relever que les objectifs de protection du joueur, de santé publique et de sécurité juridique prétendument poursuivis ne sont pas non plus atteints, dès lors que la mesure attaquée renforce en réalité le réseau de jeux de hasard illégaux et que des mesures alternatives, moins attentatoires, comme des mesures de prévention, étaient envisageables.

Affaire n° 8319

A.28.1. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024, du principe de légalité en matière pénale, tel qu'il est garanti par les articles 12 et 14 de la Constitution, et des règles constitutionnelles de répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif contenues dans les articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution, lues en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées érigent en infraction pénale la violation de l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard, sans définir les éléments essentiels de l'incrimination, notamment les comportements punissables et les objectifs poursuivis. En réalité, les dispositions attaquées donnent carte blanche au Roi pour définir l'incrimination, de sorte que l'habilitation prévue par celles-ci est trop large et qu'elle prive les opérateurs de jeux de hasard de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les dispositions attaquées instaurent bien une incrimination nouvelle, dès lors que l'article 61 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, et l'article 64 de la loi du 7 mai 1999 forment un tout indissociable. Or, les éléments essentiels de l'incrimination attaquée ont été modifiés par la loi du 18 février 2024. Les parties requérantes ajoutent que c'est précisément l'absence de certains éléments essentiels dans l'article 61 de la loi du 7 mai 1999 qu'elles dénoncent.

A.28.2. Selon les parties requérantes, le principe de légalité en matière pénale est donc violé dans sa dimension tant formelle que substantielle, dès lors que l'incrimination pénale n'est pas suffisamment claire et précise. Le pouvoir du Roi de déterminer les exceptions à l'interdiction de publicité ne peut être considéré comme une mesure accessoire à cet égard. Les parties requérantes prennent comme contre-exemple l'article 43/1 de la loi du 7 mai 1999, qui respecte quant à lui le principe de légalité précité, ainsi que la Cour l'a constaté.

A.29.1. Le deuxième moyen est pris de la violation, par les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024, de la liberté d'expression garantie par les articles 10, 11, 19 et 25 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 11 de la Charte, avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la liberté d'entreprendre garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article II.3 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte, du droit à la protection de la propriété, garanti par les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, de la liberté d'établissement et de prestation des services, garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE et des principes de la sécurité juridique et de la confiance. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées restreignent de manière disproportionnée les libertés et les droits fondamentaux précités et ne répondent pas aux exigences de précision et de prévisibilité.

A.29.2. Les parties requérantes relèvent tout d'abord que les opérateurs de jeux de hasard autorisés exercent des activités économiques légitimes par le biais de licences qu'elles doivent pouvoir développer à des conditions raisonnables, ce qui inclut, comme pour toute activité commerciale légitime, la possibilité de faire de la publicité, ne serait-ce que de manière modérée. Elles soulignent que la publicité joue un rôle important de canalisation des joueurs vers l'offre légale. À défaut, ceux-ci seront attirés vers les jeux de hasard illégaux. En réalité, interdire la publicité pour les jeux de hasard légaux revient à les rendre invisibles pour les consommateurs. Partant, l'interdiction précitée n'est pas nécessaire au regard de l'objectif de canalisation et de protection des joueurs et, dès lors, elle ne répond pas aux exigences de cohérence et de systématичité imposées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

A.29.3. En outre, les parties requérantes font valoir que l'interdiction attaquée est de nature à créer des distorsions de concurrence au détriment des consommateurs, puisqu'elle favorise les opérateurs déjà bien établis et connus tout en créant des obstacles pratiquement insurmontables pour les nouveaux entrants sur le marché. Il en découle des prix plus élevés, un appauvrissement du choix et une diminution de l'innovation. Les parties requérantes relèvent par ailleurs que les exceptions à l'interdiction de la publicité prévues par l'arrêté royal du 27 février 2023 sont extrêmement limitées, ce qui ne suffit pas pour permettre réellement une canalisation des joueurs.

A.29.4. Selon les parties requérantes, la protection de la santé publique et la lutte contre la dépendance au jeu ne sauraient justifier le système attaqué, puisque ce dernier n'est ni nécessaire ni proportionné. Les parties requérantes ajoutent que des mesures moins attentatoires qu'une interdiction pure et simple de la publicité sont possibles en ce qui concerne les jeux de hasard. La jurisprudence de la Cour admettant l'interdiction de la publicité pour les produits de tabac n'est absolument pas pertinente en l'espèce, puisque la consommation de tabac est intrinsèquement nocive, dès la première prise. Ce n'est évidemment pas le cas des jeux de hasard. Les risques de comportement de jeu problématique ne se présentent que chez une infime proportion des joueurs. Les parties requérantes ajoutent que les objectifs de la législation relative au tabac sont également différents de ceux de la législation relative aux jeux de hasard, l'objectif étant, dans le premier cas, l'éradication du tabagisme.

A.29.5. Par ailleurs, les parties requérantes soulignent que la restriction des droits fondamentaux attaquée n'est pas prévue par une loi suffisamment précise et accessible, puisqu'elle ne ressort que de la combinaison du libellé de la loi du 18 février 2024 avec l'arrêté royal du 27 février 2023, ce qui n'est pas admissible au regard du principe de légalité en matière pénale. En outre, par le recours à un acte administratif réglementaire, le législateur rend le contrôle de la Cour impossible. Les parties requérantes ajoutent que la Cour doit, à l'occasion de son examen, faire abstraction des exceptions prévues par arrêté royal à l'interdiction de la publicité, puisque ces exceptions ne sont pas prévues par une disposition législative formelle. En toute hypothèse, ces exceptions, établies par l'arrêté royal du 27 février 2023, ne sont pas suffisamment précises.

A.29.6. Les parties requérantes ajoutent que l'adoption de mesures de plus en plus restrictives envers les opérateurs de jeux de hasard ne s'accompagne pas d'un renforcement de la politique répressive envers les opérateurs illégaux. En réalité, la canalisation de la demande vers l'offre contrôlée reste le moyen le plus efficace pour combattre l'offre illégale et protéger les joueurs. En outre, l'arrêté royal du 27 février 2023 n'est pas de nature à démontrer la proportionnalité des mesures attaquées, dès lors que celui-ci se voit confier une base légale rétroactive. En effet, il a initialement été pris sur la base de l'article 61, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, qui se limitait à habiliter le Roi à déterminer les modalités de la publicité et non à interdire celle-ci. Par ailleurs, cet arrêté royal n'est pas suffisamment précis et il est susceptible d'être abrogé à tout moment, ce qui ferait disparaître les exceptions à l'interdiction de la publicité.

A.30.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par les dispositions attaquées, du principe d'égalité et de non-discrimination en tant que les jeux de tirage et de grattage organisés par la Loterie nationale ne sont pas visés par l'interdiction de publicité. Or, la section de législation du Conseil d'État a considéré que la Loterie nationale était comparable aux opérateurs privés des jeux de hasard. Selon les parties requérantes, la nature de l'organisme à l'origine du jeu n'est pas un critère de distinction pertinent dans l'examen de la différence de traitement attaquée, ainsi que la jurisprudence de la Cour le met en évidence. Elles soulignent également les évolutions récentes du marché des jeux de hasard, lequel se déploie désormais essentiellement en ligne, de sorte que les différences historiques entre la Loterie nationale et les opérateurs privés ont tendance à s'effacer. Les parties requérantes font également valoir que les jeux organisés par la Loterie nationale ne sont pas par définition moins dangereux que ceux proposés par le secteur privé, ainsi que des études le mettent en évidence.

A.30.2. Les parties requérantes soutiennent que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des ministres revient à exiger un intérêt au moyen, ce que la jurisprudence de la Cour n'impose pas. En outre, dans les faits, les produits de jeux de hasard proposés par la Loterie nationale ne sont pas, en soi, soumis à l'interdiction attaquée, puisque toute publicité pour la Loterie nationale promeut indirectement les paris offerts par celle-ci. D'ailleurs, la Loterie nationale investit massivement sur le plan sportif.

En outre, il n'existe plus de différence de nature entre les loteries et les autres jeux de hasard, dès lors que les paris sportifs sont considérés comme des jeux de hasard et qu'ils ne supposent pas une participation active du joueur, dès lors que leur résultat est laissé au hasard. C'est aussi le cas des machines à sous. À l'inverse, les jeux « Woohoo » de la Loterie nationale nécessitent effectivement une participation active des joueurs ou donnent du moins à ceux-ci une illusion de contrôle. Les parties requérantes ajoutent que c'est précisément parce que les loteries publiques de la Loterie nationale correspondent à la notion de jeux de hasard qu'il a fallu les exclure explicitement du champ d'application de la loi du 7 mai 1999. Par ailleurs, les jeux de loterie sont bien en concurrence avec les autres jeux de hasard et représentent bien un risque élevé pour les joueurs. Les parties requérantes font également valoir que la publicité pour les jeux de loterie organisée par la Loterie nationale, en plus d'être autorisée, n'est pas éthique, incite à la dépense et est fondamentalement offensive et démonstrative.

Elles soulignent également le rôle de la Loterie nationale en tant que leader du marché des jeux d'argent en Belgique.

En ce qui concerne la position des parties intervenantes

A.31.1. La SA « Vade & Co » se rallie aux arguments développés par le Conseil des ministres en vue de démontrer la constitutionnalité des articles 4 et 6 de la loi du 18 février 2024.

A.31.2. Par ailleurs, la SA « Vade & Co » observe que l'interdiction de cumul prévue à l'article 4 de la loi du 18 février 2024 vise à mettre fin à une inégalité de traitement entre les jeux de hasard en ligne et les jeux de hasard dans le monde réel, qui est censurée par la Cour. Selon la partie intervenante, cette interdiction s'applique, premièrement, lorsque le joueur est connecté sur des sites offrant des jeux de classes distinctes à un même moment, c'est-à-dire que le joueur ne doit pas se déconnecter avant de se connecter à nouveau à un autre site offrant des jeux d'une autre classe. Deuxièmement l'interdiction s'applique lorsque le joueur dispose d'un même compte utilisateur pour jouer à des jeux de classes distinctes ou de comptes utilisateurs distincts permettant le transfert d'argent d'un compte à l'autre pour jouer à des jeux de classes distinctes. Troisièmement, l'interdiction s'applique lorsqu'une page d'accueil de site Internet permet la navigation entre différentes pages offrant des jeux de classes distinctes, via des onglets ou des hyperliens, ce qui expose le joueur à une offre non recherchée. La partie intervenante souligne que certains opérateurs tentent de contourner l'application de la disposition attaquée par le recours à la troisième hypothèse précitée. Si la Commission des jeux de hasard considère que cette pratique est autorisée par la loi du 18 février 2024, la partie intervenante n'est pas de cet avis.

La partie intervenante affirme par ailleurs que l'article 4 de la loi du 18 février 2024 n'engendre pas de discrimination entre la Loterie nationale et les opérateurs privés. Elle met en évidence le fait que la Loterie nationale endosse une double casquette, à savoir, d'une part, l'exploitation des jeux et paris « commerciaux », à l'instar des opérateurs privés, pour lesquels elle détient des licences et est soumise aux mêmes règles que ces opérateurs, en application de la loi du 7 mai 1999, et, d'autre part, l'exploitation monopolistique de jeux de loterie publique, distincts des jeux de hasard et non soumis à la loi du 7 mai 1999, étant entendu que ce monopole ne découle pas de la loi attaquée. La partie intervenante précise que l'article 4 de la loi du 18 février 2024 s'applique aux jeux de hasard et aux paris, indépendamment de l'opérateur, et qu'elle vise donc la Loterie nationale. Il n'existe dès lors aucune différence de traitement discriminatoire en l'espèce.

A.31.3. La partie intervenante relève ensuite que l'article 6 de la loi du 18 février 2024 interdit l'octroi de bonus ou de tout autre avantage destiné à influencer, à conserver ou à attirer les joueurs. Elle affirme que la disposition attaquée ne fait que confirmer une interprétation déjà admise de l'article 60 de la loi du 7 mai 1999 et qu'elle ne constitue donc pas, sur le fond, une nouvelle interdiction. Par ailleurs, la partie intervenante observe que la Cour a déjà jugé qu'une interdiction totale pour les titulaires de licences d'offrir certains avantages à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché constitue une mesure proportionnée à l'objectif de protection des joueurs.

A.32.1. En ce qui concerne les griefs portant sur la différence de traitement entre les loteries et les jeux de hasard, la Loterie nationale précise que ces catégories de jeu sont fondamentalement différentes du point de vue du cadre juridique applicable, des caractéristiques de risque – les loteries présentant un risque fondamentalement moindre en termes de comportement problématique des joueurs, ainsi que plusieurs études scientifiques le mettent en évidence – et de l'organisation des marchés concernés. Ces différences existent pour tous les produits proposés par la Loterie nationale, sans qu'il soit nécessaire de distinguer les jeux de loterie « classiques » de ceux qui sont proposés en ligne. La partie intervenante ajoute que, si les loteries étaient des jeux de hasard, elles seraient traitées de la même manière que ceux-ci. En toute hypothèse, il n'appartient pas à la Cour de juger si certains produits de la Loterie nationale sont des jeux de hasard. En réalité, dans le cadre de l'examen de la différence de traitement attaquée, il y a lieu de considérer que les catégories de jeux précités ne sont pas comparables. La Loterie nationale insiste par ailleurs sur l'importance du maintien d'une distinction claire entre les loteries et les jeux de hasard, puisqu'il s'agit de produits substantiellement différents, tant de manière générale que sur le marché en ligne. Elle précise que les jeux de loterie instantanés en ligne sont caractérisés par un achat unique, contrairement aux jeux de hasard en ligne qui sont destinés à une participation répétée pendant une certaine durée de jeu. Par ailleurs, l'interaction ludique propre aux jeux de hasard est absente des loteries en ligne, dont le déroulement n'est pas influencé par le comportement des joueurs. En outre, chaque loterie instantanée en ligne fonctionne selon un plan de lots établi au préalable qui détermine, au moment de l'achat, si le joueur gagnera ou non. Les actions que celui-

ci est éventuellement amené à entreprendre dans le cadre de la loterie ne sont que des scénarios préétablis sous la forme d'animation en vue de découvrir les gains. Les jeux de loterie instantanée en ligne sont également soumis à une réglementation spécifique et stricte. Par exemple, le nombre maximum de jeux de loterie instantanée en ligne est de 35 par jour.

La Loterie nationale ajoute que la différence de traitement attaquée est pertinente au regard de l'objectif, poursuivi, de protection du joueur. Par ailleurs, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la politique en matière de jeux est cohérente, du fait de la restriction des marchés des opérateurs privés de jeux et de la limitation du marché des produits de loterie situés en dehors des mécanismes concurrentiels et visés par des mesures gouvernementales spécifiques. La Loterie nationale ajoute qu'une politique de canalisation vise à la fois à limiter les possibilités d'exploitation et à orienter les joueurs vers le produit de jeu le moins dangereux. Dans ce cadre, la différence attaquée apparaît nécessaire. En toute hypothèse, il ne ressort aucunement du contrat de gestion de la Loterie nationale que celle-ci doit, pour ses loteries, être soumise aux mêmes conditions que celles qui sont applicables aux jeux de hasard. La partie intervenante précise également que les jeux « Woohoo » qu'elle propose ne sauraient être assimilés à des jeux de hasard et que les avis de la Commission des jeux de hasard ne sont pas contraignants. Elle ajoute que la note de la Commission des jeux de hasard sur les jeux « Woohoo » n'a pas été adoptée conformément aux quorums légaux requis, de sorte qu'elle n'est pas valable. La Loterie nationale précise que le critère de participation ou non du joueur pour différencier les jeux de hasard des jeux de loterie demeure pertinent. Elle fait valoir que le jeu de loterie se caractérise par l'intervention exclusive du hasard pour la détermination des gagnants, de sorte que les chances de gains ne sont pas influencées par les aptitudes personnelles des participants, ainsi que la jurisprudence nationale et la jurisprudence européenne le mettent en évidence. Par ailleurs, les jeux de hasard sont caractérisés par une interaction constante de la part du joueur, qui est inexiste dans le cadre des jeux « Woohoo » de la Loterie nationale, dont le mécanisme ne diffère en rien des tickets à gratter virtuels. Malgré leur interface ludique, ces jeux ne demandent en réalité pas de vraie participation du joueur.

A.32.2. En ce qui concerne les griefs portant sur le parrainage sportif de la Loterie nationale, celle-ci précise que le parrainage des opérateurs privés poursuit une fonction d'activation immédiate, de telle sorte que le spectateur est incité à parier instantanément, en ligne, pendant qu'il regarde l'événement sportif. À l'inverse, le parrainage sportif de la Loterie nationale ne vise qu'à renforcer la notoriété de la marque de la Loterie nationale en général ou d'une loterie en particulier.

De manière plus générale, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que la politique publicitaire d'un détenteur de monopole ne doit pas être évaluée de manière isolée mais compte tenu de l'ensemble du contexte du marché des jeux de hasard. En particulier, les pratiques publicitaires du détenteur du monopole confèrent une image positive du jeu de loterie. Par ailleurs, il appartient à chaque État d'apprécier s'il est nécessaire d'interdire totalement ou partiellement les activités des jeux de hasard ou de les restreindre en prévoyant des modalités de contrôle plus ou moins strictes, pourvu que la législation nationale s'inscrive dans une pratique cohérente et systématique, ce qui est le cas en l'espèce.

A.32.3. En ce qui concerne les griefs portant sur l'interdiction du cumul, la Loterie nationale relève que celle-ci vise précisément à mettre en œuvre la jurisprudence de la Cour, ainsi que les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 le mettent en évidence. Cette jurisprudence avait censuré la circonstance que le cumul de plusieurs licences de jeux de hasard dans le même établissement physique de jeux était interdit alors que ce cumul était admis pour les jeux de hasard en ligne. À l'inverse, rien ne s'oppose au cumul des loteries et des jeux de hasard, qui est autorisé dans le monde réel, notamment au sein des librairies, en application de la loi du 7 mai 1999. La partie requérante affirme qu'il ne serait pas possible d'introduire une interdiction générale de cumul pour les loteries et paris, à moins que le secteur des librairies, déjà en difficulté, soit privé de la possibilité d'offrir à la fois des paris et des loteries, ce qui irait par ailleurs à l'encontre de l'objectif de canalisation poursuivi.

La Loterie nationale relève encore que, conformément à l'article 11 de l'arrêté royal du 27 février 2023, les opérateurs de jeux de hasard peuvent faire de la publicité pour eux-mêmes et pour les produits de jeux de hasard qu'ils proposent sur leurs propres sites. Partant, la circonstance que la Loterie nationale fournit sur son propre site Web un lien vers son site de paris sportifs ne diffère pas de ce que proposent les opérateurs privés. Il n'existe donc pas d'inégalité de traitement en faveur de la Loterie nationale. En outre, la Loterie nationale précise que son site Web de loterie et sa filiale « Scooore » sont complètement séparés, de sorte que le compte joueur rattaché au premier site Web ne peut être utilisé pour jouer aux paris sportifs. Il existe simplement un lien de renvoi entre ces

sites Web, sans plus. En réalité, le joueur qui passe de la loterie aux paris sportifs se retrouve chez un autre opérateur et doit créer un nouveau compte joueur.

A.32.4. En ce qui concerne les griefs portant sur le contenu des travaux préparatoires, la Loterie nationale relève que les propositions de loi et les interventions parlementaires citées par certaines parties requérantes ne reflètent pas la réalité des jeux de hasard et s'écartent de la volonté du législateur en ce qui concerne le niveau de protection des joueurs. Par ailleurs, l'admissibilité d'une restriction des droits fondamentaux ne saurait dépendre de telles propositions et interventions.

A.32.5. En ce qui concerne les griefs portant sur une discrimination basée sur la nationalité, la Loterie nationale fait valoir qu'elle a le monopole des loteries publiques, qui peut être octroyé sans une procédure d'attribution publique, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne le met en évidence. En réalité, il n'existe aucune discrimination fondée sur la nationalité, puisque tous les opérateurs privés se voient interdire de fournir des jeux de loterie publique. Par ailleurs, le monopole de la Loterie nationale ne découle pas de la loi attaquée.

A.32.6. En ce qui concerne les griefs portant sur la fixation de l'âge minimum à 21 ans, la Loterie nationale rappelle tout d'abord que les loteries et les jeux de hasard sont fondamentalement différents. En outre, avant l'adoption de la loi attaquée, il existait déjà une différence de traitement entre les paris, pour lesquels l'âge minimum était fixé à 18 ans, et les autres jeux de hasard, en ce compris les paris en ligne, pour lesquels l'âge minimum était fixé à 21 ans. Cette différence de traitement reposait sur la nature du risque des jeux concernés. Dès lors que les parties requérantes soutiennent que l'âge minimum pour la pratique de paris devrait être maintenu à 18 ans, la Loterie nationale n'aperçoit pas en quoi, dans le même temps, il serait justifié de fixer à 21 ans l'âge minimum pour la pratique des jeux de loterie. Par ailleurs, une approche différenciée fondée sur le risque du jeu n'est pas propre au secteur des jeux de hasard et de loterie. C'est aussi le cas en matière de vente d'alcool, pour laquelle l'âge minimum varie en fonction de la teneur en alcool. La Loterie nationale précise également que l'âge minimum pour les offres de paris de la Loterie nationale est fixé à 21 ans.

A.32.7. En ce qui concerne les griefs pris de la violation du droit de la concurrence, la Loterie nationale relève tout d'abord que les quatrième et cinquième moyens dans l'affaire n° 8315 sont irrecevables en ce qu'il est demandé à la Cour de contrôler une disposition législative directement au regard des articles 102, premier alinéa, et 106, paragraphe 2, du TFUE. Quant au fond, la Loterie nationale précise qu'elle propose des jeux de hasard, le cas échéant à travers une filiale, et qu'elle est dans ce cadre soumise à la loi du 7 mai 1999. Par ailleurs, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les États membres ne doivent pas accorder une importance primordiale à la libre concurrence, car cela inciterait de plus en plus de consommateurs à participer à des jeux de hasard. Dans l'hypothèse où il y aurait lieu, en l'espèce, d'appliquer les règles de concurrence sans réserve, *quod non*, la partie intervenante affirme que le monopole octroyé à la Loterie nationale par l'État belge est conforme au droit de l'Union européenne, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. La circonstance que le marché des loteries pourrait être organisé d'une autre manière n'est pas pertinente à cet égard. Par ailleurs, une violation de l'article 106 du TFUE ne peut jamais être invoquée isolément. Une violation connexe à celle du droit de la concurrence doit être démontrée. En l'espèce, aucune infraction de subvention croisée – à savoir les renvois financiers que la Loterie nationale peut effectuer entre les loteries et les paris sportifs – ne peut être constatée par la Cour, puisque cette possibilité de renvois ne résulte pas de la loi attaquée. En outre, la loi attaquée ne fonde pas non plus le monopole de la Loterie nationale en matière de jeux de loterie, qui constitue en toute hypothèse un marché fondamentalement différent de celui des jeux de hasard.

La Loterie nationale ajoute que la violation de l'article 102 du TFUE, lu en combinaison ou non avec l'article 106 du TFUE, n'est pas démontrée en l'espèce, dès lors que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne citée par les parties requérantes concerne des entités qui organisent un marché donné, alors que la Loterie nationale n'organise pas le marché des loteries ni aucun marché des jeux de hasard et qu'elle ne peut pas prendre de décisions qui excluraient de ces marchés un opérateur déterminé ou interdiraient un comportement particulier. Par ailleurs, un éventuel abus de position dominante doit être démontré de manière spécifique et factuelle, et non de manière générale. En toute hypothèse, à supposer qu'il existe de manière générale un marché des « jeux d'argent », la Loterie nationale ne constituerait qu'un petit opérateur ne représentant que 5 % du marché en Belgique. En réalité, la vente de produits de loterie aux consommateurs ne constitue pas un abus de la part de la Loterie nationale, mais simplement l'exercice normal de son monopole. Or, l'octroi d'un tel monopole

n'est pas contraire au droit de l'Union européenne. En application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, un système dans lequel des droits exclusifs sont accordés à un opérateur, sous le contrôle strict des autorités publiques, permet de contrôler les risques associés aux jeux d'argent et est justifié au regard des objectifs d'intérêt public de protection des consommateurs ou de protection de l'ordre public. En outre, il ressort de cette jurisprudence qu'un État qui recherche un niveau de protection particulièrement élevé a le droit de considérer qu'un monopole contrôlé est la seule approche acceptable pour prévenir les risques liés au secteur des jeux. La Cour de justice de l'Union européenne a également reconnu que l'octroi de droits exclusifs à une institution publique soumise à la surveillance directe de l'État permet de traiter plus efficacement des risques liés au secteur des jeux comme le blanchiment d'argent ou la dépendance au jeu. En toute hypothèse, la légitimité du choix d'un système de monopole pour les loteries n'est pas remise en cause par le fait que l'État mette par ailleurs en place un système de licences pour les jeux de hasard.

A.32.8. Au sujet du cinquième moyen dans l'affaire n° 8315, la Loterie nationale observe que la partie requérante invoque, dans son mémoire en réponse, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, qui était initialement invoqué isolément. L'invocation des dispositions constitutionnelles précitées n'est donc pas recevable et, puisque la Cour n'est pas compétente pour opérer un contrôle directement au regard des dispositions du TFUE, le cinquième moyen doit être écarté dans son ensemble.

A.32.9. En ce qui concerne, enfin, la demande de poser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle formulée à titre subsidiaire par la partie requérante dans l'affaire n° 8316, la Loterie nationale soutient que cette demande n'est pas utile, dès lors que le site Web de la Loterie nationale ne comprend pas de jeux de classe I et II « assimilés » et que la Loterie nationale n'abuse pas d'une position dominante sur le marché des jeux, puisqu'elle a le monopole sur le marché des loteries. Par ailleurs, la circonstance que la Loterie nationale propose un lien depuis son site Web principal vers celui de sa filiale « Scooore » existait déjà avant l'adoption de la loi attaquée.

En ce qui concerne la position du Conseil des Ministres

A.33.1. En ce qui concerne la violation du droit de propriété, visée par au premier moyen dans l'affaire n° 8313, dans la troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 8314, dans la deuxième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 8316 et dans la troisième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 8319, le Conseil des ministres soutient tout d'abord que le premier moyen dans l'affaire n° 8313 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 17 de la Charte, à défaut pour les parties requérantes de démontrer un lien de rattachement de leur situation avec la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

Le Conseil des ministres soutient que les articles 4, 6, 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 ne violent pas le droit de propriété, dès lors qu'ils poursuivent un objectif légitime de protection de la santé publique et des consommateurs, plus précisément la prévention de la dépendance des joueurs, et que ces dispositions sont proportionnées à cet objectif. Il précise que les parties requérantes ne sont pas fondées à invoquer une violation du droit de propriété des joueurs qui ne sont pas parties aux affaires présentement examinées.

A.33.2. Selon le Conseil des ministres, l'article 4 de la loi attaquée vise en particulier à donner effet à la jurisprudence de la Cour relative au cumul de licences de jeux de hasard. Il ressort à suffisance des travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 que les mesures d'interdiction de cumul sont pertinentes et proportionnées au regard des objectifs poursuivis. À tout le moins, les parties requérantes ne démontrent pas que le législateur a outrepassé le large pouvoir d'appréciation dont il dispose pour atteindre ces objectifs. À cet égard, le législateur a pu raisonnablement considérer que les mesures attaquées permettent d'empêcher les opérateurs d'attirer des joueurs à partir de jeux inoffensifs vers des jeux plus risqués et plus rentables, ce qui est pertinent et proportionné. La circonstance qu'un joueur peut participer à plusieurs types de jeux, notamment en utilisant plusieurs comptes, n'est pas de nature à modifier ce constat, dès lors que l'objectif poursuivi n'est pas d'interdire de passer d'un type de jeu de hasard à un autre, mais de rendre ce passage moins tentant et moins accessible.

En outre, l'affirmation des parties requérantes selon laquelle l'offre de jeux illégale se trouve renforcée constitue une critique d'opportunité reposant sur une mauvaise compréhension de l'idée de canalisation qui innervé la législation sur les jeux. Le Conseil des ministres précise encore que, par l'adoption de l'article 4 de la loi du 18 février 2024, le législateur a précisément suivi les recommandations de la Commission de jeux de hasard. Au sujet des critiques des parties requérantes relatives à la démultiplication des limites de mises de jeu, le Conseil des ministres relève tout d'abord que ces limites ne sont pas réglées par la disposition attaquée mais par un arrêté royal. Par ailleurs, l'ancien système s'est avéré impossible à mettre en œuvre, ainsi que la Commission des jeux de hasard l'a mis en évidence, d'où l'établissement d'une limite par site Web. Pour le surplus, les prétendus effets contre-productifs de la mesure attaquée mentionnés par les parties requérantes ne sont pas concrètement démontrés.

A.33.3. Le Conseil des ministres précise que l'article 60, alinéa 1er, première phrase, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 6 de la loi du 18 février 2024, se limite à reformuler légèrement une interdiction qui était déjà prévue dans l'ancienne version de l'article 60, § 1er, de la loi du 7 mai 1999. Partant, les critiques formulées par les parties requérantes doivent être considérées comme irrecevables. En ce qui concerne la deuxième phrase de la disposition attaquée, qui interdit les bonus, le Conseil des ministres soutient que celle-ci se limite à confirmer l'interprétation de l'ancienne version de l'article 60, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, dont le libellé n'était pas suffisamment clair pour les opérateurs de jeux de hasard. Par ailleurs, l'interdiction de bonus permet de mettre un frein à l'attraction excessive de joueurs et elle est raisonnablement justifiée dans les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024. Cette interdiction est par ailleurs conforme à la jurisprudence antérieure de la Cour. En toute hypothèse, les parties requérantes ne démontrent pas que le législateur aurait excédé son large pouvoir d'appréciation.

A.33.4. Au sujet de l'interdiction de publicité prévue à l'article 7 de la loi attaquée, le Conseil des ministres relève que l'ancien système déléguait au Roi le soin de déterminer les règles relatives à la publicité sur les jeux de hasard et que c'est sur la base de cette habilitation que l'arrêté royal du 27 février 2023 avait été pris. Celui-ci prévoyait déjà dans une large mesure une interdiction de la publicité, que le législateur a voulu consacrer à l'occasion de l'adoption de l'article 7 de la loi du 18 février 2024. Le droit de propriété n'est donc pas violé, puisque la disposition attaquée ne modifie pas le régime existant et qu'elle autorise le Roi à prévoir des exceptions à l'interdiction précitée. Partant, l'interdiction concrète des mesures publicitaire ne découle pas de la loi du 18 février 2024, mais d'un arrêté royal. Le Conseil des ministres ajoute que le système prévu par l'arrêté royal du 27 février 2023 ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété. En réalité, une interdiction absolue serait admissible, de sorte que des mesures moins radicales doivent être considérées comme proportionnées.

L'interdiction prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024 est par ailleurs conforme aux recommandations du Conseil supérieur de la santé, qui considère qu'une telle mesure constitue le moyen le plus efficace pour lutter contre l'addiction aux jeux. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée soulignent en outre la pertinence de la mesure. Le Conseil des ministres précise que la publicité pour les jeux de hasard joue un rôle important dans le recrutement de nouveaux joueurs, qu'elle influence le comportement des joueurs existants en les incitant à jouer plus intensément et qu'elle augmente le risque de rechute chez les joueurs dépendants. Plusieurs études vont également dans ce sens. Partant, l'article 7 de la loi du 18 février 2024 n'est pas dépourvu de justification raisonnable et il n'excède pas le pouvoir d'appréciation du législateur, d'autant que celui-ci a prévu que le Roi peut prévoir certaines exceptions. Par ailleurs, le régime visé dans l'arrêté royal du 27 février 2023 reste applicable à titre transitoire, par l'effet de l'article 8 de la loi attaquée. Or, la section de législation du Conseil d'État a également souligné que les restrictions de la publicité prévues par cet arrêté royal n'étaient pas disproportionnées.

A.33.5. Le Conseil des ministres précise en outre que les parties requérantes ne sauraient être suivies lorsqu'elles affirment que les dispositions attaquées favorisent les opérateurs de jeux illégaux. Ces dispositions visent précisément à canaliser les joueurs vers l'offre légale, et différentes infractions pénales sont prévues par la loi du 7 mai 1999 en cas de non-respect de ces dispositions. Partant, les opérateurs de jeux illégaux ne sont nullement autorisés à cumuler différents types de jeux de hasard, ni à accorder des bonus ou à faire de la publicité. L'article 4, § 2, de la loi du 7 mai 1999 prévoit même explicitement une interdiction générale de la publicité pour les jeux de hasard illégaux. En toute hypothèse, l'idée de canalisation n'empêche pas que des mesures soient prises sur le circuit légal des jeux de hasard pour contrer les effets négatifs de ceux-ci. Enfin, les mesures alternatives proposées par les parties requérantes ne sont pas de nature à remettre en cause la pertinence et la proportionnalité des dispositions attaquées.

A.34.1. En ce qui concerne la violation de la liberté d'entreprise, dénoncée dans le quatrième moyen dans l'affaire n° 8309, dans le deuxième moyen dans l'affaire n° 8313, dans la quatrième branche du premier moyen dans l'affaire n° 8314, dans le douzième moyen dans l'affaire n° 8315, dans la première branche du troisième moyen dans l'affaire n° 8316 et dans la deuxième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 8319, le Conseil des ministres soulève tout d'abord des exceptions d'irrecevabilité. Selon lui, le douzième moyen dans l'affaire n° 8315 est pris de la violation directe de dispositions et principes qu'il n'appartient pas à la Cour de contrôler directement. Le douzième moyen dans l'affaire n° 8315 est donc irrecevable. Par ailleurs, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8313 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 15 et 16 de la Charte, à défaut pour les parties requérantes de démontrer un lien de rattachement entre leur situation et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

A.34.2. Le Conseil des ministres soutient que les articles 4, 6 et 7 de la loi attaquée ne violent pas la liberté d'entreprise, pour les mêmes raisons que celles qui sont exposées au sujet de la non-violation du droit de propriété. Par ailleurs, la disposition transitoire prévue à l'article 8 de la loi du 18 février 2023, qui maintient l'application de l'arrêté royal du 27 février 2023, démontre précisément que les objectifs visés par l'interdiction de la publicité sont poursuivis de manière cohérente et systématique.

A.35.1. En ce qui concerne les deuxième, troisième et cinquième moyens dans l'affaire n° 8309, le troisième moyen dans l'affaire n° 8313, le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314, les septième et huitième moyens dans l'affaire n° 8315, le premier moyen dans l'affaire n° 8316 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8319, qui portent sur la différence de traitement entre les jeux de hasard et les loteries, le Conseil des ministres soutient que les griefs sont irrecevables en ce que la différence attaquée ne trouve pas son origine dans la loi du 18 février 2024 mais dans l'article 3bis de la loi du 7 mai 1999, non modifié par la loi attaquée, qui renvoie à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002. En toute hypothèse, les griefs sont irrecevables en tant qu'ils dénoncent la violation des articles 20 et 21 de la Charte, à défaut pour les parties requérantes de démontrer un lien de rattachement entre leur situation et la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

A.35.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que la différence de traitement attaquée est raisonnablement justifiée. En effet, celle-ci repose sur la distinction établie de longue date entre les jeux de hasard et les paris, d'une part, et les loteries publiques, d'autre part. Il précise que la Loterie nationale jouit du monopole de l'organisation des loteries publiques, mais qu'elle est soumise aux mêmes règles que les opérateurs privés lorsqu'elle propose des jeux de hasard ou des paris, notamment via sa filiale « Scooore ». En outre, en tant que prestataire de services publics, la Loterie nationale est soumise à un certain nombre d'obligations spécifiques, de sorte que son objectif principal n'est pas de faire des bénéfices, mais bien de canaliser les joueurs dans un environnement sécurisé, sans élargir le marché. Le Conseil des ministres relève à cet égard que les mises des joueurs de produits de la Loterie nationale sont restées relativement stables ces dernières années, contrairement à celles placées dans les produits des opérateurs privés, qui ont fortement augmenté. Il ajoute que les bénéfices de la Loterie nationale reviennent à la société sous la forme d'un soutien financier à des activités sportives ou culturelles, ou via des contributions versées à l'État. Le Conseil des ministres fait valoir que, dans le cadre des jeux de hasard, les dispositions attaquées ne font naître aucune différence de traitement entre les opérateurs privés et la Loterie nationale, comme la Cour l'a déjà mis en évidence dans sa jurisprudence. L'interdiction de cumul, l'âge minimum fixé à 21 ans, l'interdiction d'avantages et l'interdiction de la publicité s'appliquent donc aux jeux de hasard offerts par la Loterie nationale.

A.35.3. Le Conseil des ministres insiste par ailleurs sur les caractéristiques des loteries publiques, qui justifient une différence de traitement, comme la jurisprudence de la Cour l'a déjà reconnu. En effet, la Loterie nationale a le monopole en la matière et poursuit à cette occasion une mission de service public dont il découle une série d'obligations notamment prévues par un contrat de gestion. Les loteries publiques exposent, par ailleurs, à des risques d'addiction moindres, ainsi que différentes études scientifiques le mettent en évidence. Il est donc logique que les jeux de loterie soient soumis à des restrictions différentes et moins importantes que les jeux de hasard. Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'État a souligné, dans le cadre de l'adoption de la loi attaquée, que le principe même d'égalité et de non-discrimination exige que des situations distinctes soient soumises à des règles différentes.

A.35.4. Au sujet, en particulier, de l'interdiction de publicité prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024, qui ne s'applique pas aux jeux de loterie organisés par la Loterie nationale, le Conseil des ministres précise que toute mesure publicitaire en faveur de ces jeux doit s'inscrire dans le cadre de la mission confiée à la Loterie nationale et dans le respect du contrat de gestion, en particulier des articles 8 et 9 de celui-ci, qui offrent plusieurs garanties.

A.35.5. Le Conseil des ministres fait encore valoir, au sujet de l'affirmation des parties requérantes selon laquelle les jeux « Woohoo » proposés sur le site Web de la Loterie nationale seraient des jeux de hasard, qu'il n'appartient pas à la Cour de procéder à la qualification juridique des jeux au sens de la loi du 7 mai 1999. En toute hypothèse, si les jeux « Woohoo » devaient être considérés comme des jeux de hasard, ils seraient soumis aux dispositions attaquées. Par ailleurs, les jeux « Woohoo » présentent les caractéristiques des jeux de loterie, de sorte qu'il est établi dès l'achat si le joueur gagne ou perd, exactement comme un jeu de grattage. Ils exposent par ailleurs à un niveau de risque inférieur aux jeux de hasard.

A.35.6. Au sujet de l'interdiction de cumul prévue par l'article 4 de la loi attaquée, le Conseil des ministres relève que cette disposition vise à éliminer des différences de traitement discriminatoires constatées par la Cour, en ce que l'interdiction de cumul concernant les jeux de hasard et les paris « terrestres » ne s'appliquait pas aux jeux en ligne. Or, le cumul des jeux de loterie, d'une part, et des jeux de hasard et des paris, d'autre part, n'est aucunement interdit au niveau « terrestre », comme l'exemple des libraires le met en évidence. Il n'existe donc aucune raison d'interdire ce cumul en ligne. Par ailleurs, l'interdiction de cumul vise avant tout à éviter d'attirer des joueurs à partir de jeux à moindre risque vers des jeux plus dangereux. Cette préoccupation n'a pas lieu d'être pour les jeux de loterie. Ainsi, il n'est pas dangereux que le site web « Scooore », qui propose des paris sportifs, propose un renvoi vers les jeux de loterie en ligne. À l'inverse, le site Web de la Loterie nationale ne vise qu'à offrir un aperçu des autres jeux proposés par celle-ci, notamment à travers sa filiale « Scooore ». Le Conseil des ministres précise que l'organisation de paris par la Loterie nationale via « Scooore » constitue une mission de service public soumise aux dispositions du contrat de gestion. Enfin, il relève que la disposition attaquée n'empêche pas les opérateurs privés de prévoir sur leur site Web un renvoi vers les jeux de loterie qui contribuerait à lutter contre les comportements de jeu problématiques et participerait à l'objectif de canalisation.

A.36.1. En ce qui concerne la violation du principe de légalité en matière pénale, dénoncée dans le quatrième moyen dans l'affaire n° 8313, dans le dixième moyen dans l'affaire n° 8315, dans le deuxième moyen dans l'affaire n° 8316 et dans le premier moyen dans l'affaire n° 8319, le Conseil des ministres considère tout d'abord que les griefs dirigés contre l'article 7 de la loi attaquée sont irrecevables en ce qu'ils portent en réalité sur l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, lequel n'a pas été modifié par la loi du 18 février 2024.

A.36.2. Par ailleurs, les griefs sont irrecevables en ce qu'ils sont dirigés contre l'article 60, alinéa 1er, première phrase, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 6 de la loi du 18 février 2024, dès lors que celui-ci ne modifie pas substantiellement le régime antérieur de la loi du 7 mai 1999, qui prévoyait déjà une interdiction de même nature. En ce qui concerne la seconde phrase de l'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, le Conseil des ministres rappelle que celle-ci vise à confirmer et à clarifier l'interprétation antérieure de l'article 60, § 1er, de la loi du 7 mai 1999.

A.36.3. En toute hypothèse, l'article 6 de la loi du 18 février 2024 est suffisamment précis au regard du principe de légalité en matière pénale, ainsi que les travaux préparatoires de cette loi et la jurisprudence du Conseil d'État le mettent en évidence. En outre, la notion d'« autres avantages », dénoncée par les parties requérantes, a déjà été utilisée par le législateur pénal dans d'autres situations, notamment à l'article 135bis du Code pénal.

Au sujet de l'article 7 de la loi du 18 février 2024, le Conseil des ministres affirme que le principe de légalité en matière pénale ne s'oppose pas à ce qu'une peine soit attachée au non-respect d'arrêtés d'exécution d'une disposition législative. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique courante. Le principe de légalité précité ne s'oppose pas non plus à ce que le législateur confie au Roi le soin de préciser les infractions et de déterminer les peines applicables, à condition que la loi précise les limites minimales et maximales des peines, comme la Cour l'a déjà admis. Par ailleurs, la disposition attaquée est rédigée dans des termes suffisamment clairs et prévisibles, dès lors qu'elle définit concrètement la notion de publicité, qui est elle-même étayée dans les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024. En réalité, les éléments essentiels de l'incrimination sont bien fixés par une disposition légale. En outre, l'article 8 de cette loi maintient en vigueur les arrêtés royaux pris en exécution de l'article 61, § 2, de la loi du 7 mai 1999 jusqu'à ce qu'un nouvel arrêté soit pris, de sorte que la réglementation dont le non-respect est sanctionné est déterminée de manière suffisamment précise. Le Conseil des ministres fait encore valoir que l'article 7 s'inscrit, de manière cohérente avec les autres dispositions pénales de la loi du 7 mai 1999, dans le respect du principe *non bis in idem*, et que la notion de publicité, qui présente un certain caractère général, est suffisamment précise et ne laisse pas une place déraisonnable à l'interprétation. Le Conseil des ministres ajoute que le principe de légalité des peines n'est pas violé, puisque les peines sont inscrites à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999.

A.37. En ce qui concerne la violation des principes de la non-rétroactivité des lois et de la sécurité juridique, dénoncée dans le deuxième moyen dans l'affaire n° 8314, le Conseil des ministres soutient que le grief est manifestement non fondé en ce qu'il part du postulat erroné que le législateur aurait conféré une portée rétroactive aux articles 7 et 8 de la loi attaquée, ce qui n'est pas le cas, ainsi que le met en évidence l'article 9 de la loi du 18 février 2024. En réalité, le fondement de l'arrêté royal du 27 février 2024 est certes modifié, mais pas rétroactivement, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de la jurisprudence de la Cour.

Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la loi attaquée n'ont nullement pour unique objectif de parasiter une procédure en annulation pendante devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, lequel reste en mesure de se prononcer sur le recours dont il est saisi, bien qu'il doive prendre en compte la modification du fondement légal de l'arrêté royal du 27 février 2023. En outre, la sécurité juridique n'est pas atteinte, dès lors que les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2023 confirment en substance le régime antérieur d'interdiction de la publicité. En réalité, les dispositions attaquées contribuent à la sécurité juridique, dès lors qu'elles renforcent le fondement légal de l'arrêté royal précité.

A.38.1. En ce qui concerne la prétendue violation des articles 49 et 56 du TFUE, dénoncée dans le premier moyen dans l'affaire n° 8309, dans la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 8314, dans les premiers à troisième moyens dans l'affaire n° 8315 et dans la quatrième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 8319, le Conseil des ministres soutient que les moyens sont irrecevables en ce qu'ils sont en réalité directement pris de la violation des articles 49 et 56 du TFUE, ce qui échappe à la compétence de la Cour.

A.38.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres allègue que les moyens précités ne sont pas fondés. Tout d'abord, le Conseil des ministres constate que, contrairement à ce que les parties requérantes font valoir, il ne lui appartient pas de démontrer que la restriction de la libre circulation des services est justifiée, car cela engendrerait une intensité de contrôle particulièrement élevée de la part de la Cour. En réalité, les États membres disposent, au regard de la restriction de la libre circulation des services, d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne la réglementation des jeux de hasard et la protection de la santé publique, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

A.38.3. Le Conseil des ministres affirme que l'article 4 de la loi du 18 février 2024 ne viole pas la libre circulation des services, notamment pour les mêmes raisons que celles qui démontrent la non-violation du droit de propriété. Il ajoute que la disposition attaquée n'engendre pas de discrimination fondée sur la nationalité, dès lors que l'interdiction de cumul s'applique sans distinction à l'ensemble des titulaires de licences. Par ailleurs, la critique des parties requérantes selon laquelle il n'est pas possible d'obtenir une licence pour des opérateurs de jeux de hasard en ligne qui ne disposent pas d'un établissement de jeu physique en Belgique ne porte pas sur la loi attaquée, qui ne règle pas cette question, de sorte que cette critique est irrecevable. En outre, le Conseil des ministres relève qu'il n'est pas nécessaire que le siège social de l'opérateur de jeux en ligne soit situé en Belgique pour obtenir une licence A+, B+ ou F1+. En toute hypothèse, l'exigence qu'une licence supplémentaire A+, B+ ou F1+ soit liée à la détention préalable d'une licence A, B ou F1 n'est pas dépourvue de justification raisonnable, ainsi que les travaux préparatoires de la loi à l'origine de cette exigence le mettent en évidence. Le Conseil des ministres ajoute que le monopole dont jouit la Loterie nationale en matière de jeux de loterie n'induit pas non plus une discrimination fondée sur la nationalité, puisque les opérateurs de jeux privés, nationaux comme étrangers, n'ont pas la possibilité de proposer de tels jeux.

A.38.4. Au sujet de l'article 5 de la loi du 18 février 2024, le Conseil des ministres affirme que le relèvement de l'âge minimum à 21 ans ne viole pas la libre circulation des services. Il relève d'abord que l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 prévoyait déjà des conditions d'âge avant sa modification par la loi attaquée. L'accès aux établissements de classe IV, la participation à des paris en ligne et la participation aux jeux de hasard dans les établissements de classe III étaient autorisés dès l'âge de 18 ans, tandis que l'accès aux établissements des classes I et II, la participation aux jeux de hasard en ligne autres que les paris et la participation à des jeux de hasard automatiques dans les établissements de classe IV étaient autorisés à partir de l'âge de 21 ans.

Selon le Conseil des ministres, la fixation de l'âge minimum pour la pratique de paris en ligne à 21 ans relève du pouvoir d'appréciation du législateur. En toute hypothèse, il s'agit d'une mesure pertinente et proportionnée, ainsi que la jurisprudence de la Cour l'a déjà mis en évidence dans des cas similaires. Les jeunes joueurs âgés de 18 à 21 ans constituent en effet le groupe le plus à risques en termes d'addiction et d'abus. En réalité, l'âge minimum pour participer à des jeux de hasard était déjà fixé à 21 ans avant l'adoption de la loi attaquée, ce qui a

été validé par la Cour, mais cet âge minimum était assorti d'exceptions qui ont été progressivement supprimées. Le Conseil des ministres ajoute que l'uniformisation de l'âge minimum à 21 ans pour les jeux de hasard s'inscrit dans une démarche cohérente et systématique. Par ailleurs, le maintien à 18 ans de l'âge minimum pour participer à des jeux de loterie s'explique par les risques moindres engendrés par ce type de jeux. Il rappelle que les jeux « Scooore » de la Loterie nationale sont des jeux de hasard accessibles à partir de 21 ans. En outre, la comparaison avec d'autres produits, à l'instar de l'alcool, ne tient pas la route car il s'agit de produits différents et incomparables.

A.38.5. Au sujet de l'interdiction de la publicité, le Conseil des ministres soutient que l'article 7 de la loi du 18 février 2024 ne viole pas la libre circulation des services, pour les mêmes raisons que celles qui ont été avancées au sujet du droit de propriété. Il ajoute par ailleurs que cette interdiction n'engendre aucune discrimination fondée sur la nationalité, puisqu'elle s'applique à tous les jeux de hasard. En outre, l'interdiction n'a pas d'effet extraterritorial. Le monopole de la Loterie nationale en matière de loterie n'est pas non plus discriminatoire à cet égard, puisque les opérateurs privés tant nationaux qu'étrangers se voient interdire l'organisation de jeux de loterie. Par ailleurs, le fait qu'un opérateur de jeux de hasard établi et agréé dans un autre État membre ne puisse pas faire de publicité en Belgique ne découle pas de l'article 7 de la loi du 18 février 2024, mais de l'article 4, § 2, de cette même loi.

Le Conseil des ministres précise encore que l'interdiction de publicité ne prive aucunement les opérateurs privés de jeux de hasard des moyens de remplir leur mission de canalisation. Par ailleurs, réduire l'attrait pour les jeux de hasard légaux n'est pas contraire à la politique de canalisation, puisque celle-ci vise à la protection des joueurs. D'autres États européens se sont d'ailleurs engagés dans la voie de l'interdiction de la publicité. En outre, contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, la publicité n'est pas interdite, puisque le Roi peut établir des exceptions. Le Conseil des ministres souligne également qu'une interdiction totale de la publicité aurait été compatible avec le droit de l'Union européenne. À titre subsidiaire, il soutient que l'hypothétique violation de la libre circulation des services ne saurait être imputable à la disposition attaquée, qui ménage une marge de manœuvre pour le Roi, mais à l'arrêté royal pris sur la base de cette disposition.

Pour le surplus, le Conseil des ministres estime que la notion de publicité n'est pas définie de manière trop large, au regard de l'objectif, poursuivi, de lutte contre l'addiction aux jeux. Par ailleurs, cette notion est identique à la « publicité » visée à l'article 3, 3°, de l'arrêté royal du 27 février 2023, laquelle apparaît conforme aux observations de la section de législation du Conseil d'État sur le projet à l'origine de cet arrêté royal.

A.39. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 8314 et le neuvième moyen dans l'affaire n° 8315, selon lesquels l'article 5 de la loi attaquée engendrerait une discrimination fondée sur l'âge, le Conseil des ministres développe des arguments similaires aux arguments relatifs à la conformité de l'article 5 avec les articles 49 et 56 du TFUE et à ceux qui portent sur la différence de traitement entre les jeux de loterie et les jeux de hasard.

Par ailleurs, en ce qui concerne la discrimination engendrée par les articles 4, 5, 6 et 7 de la loi attaquée entre les jeux « physiques » et les jeux organisés en ligne, dénoncée dans le cinquième moyen dans l'affaire n° 8314 et dans la quatrième branche du premier moyen dans l'affaire n° 8316, le Conseil des ministres réitère les observations qu'il formule à l'égard des autres moyens, qui démontrent que les mesures attaquées ne sont pas disproportionnées.

A.40. En ce qui concerne la violation du droit de la concurrence, le Conseil des ministres considère que les quatrième et cinquième moyens dans l'affaire n° 8315 sont irrecevables en ce qu'ils portent sur la violation directe de dispositions du droit de l'Union européenne. La circonstance que les moyens sont pris de la violation de dispositions de droit primaire de l'Union européenne ne saurait autoriser la Cour à soulever d'office ces moyens. À titre subsidiaire, il renvoie aux développements relatifs au troisième moyen dans l'affaire n° 8313, qui démontrent que le monopole de la Loterie nationale en matière de jeux de loterie ne trouve pas son origine dans les dispositions attaquées et que la différence de traitement entre les jeux de hasard et les jeux de loterie est raisonnablement justifiée.

A.41.1. En ce qui concerne la violation de l'article 5 de la directive 2015/1535/UE, le Conseil des ministres affirme que le sixième moyen dans l'affaire n° 8315 est irrecevable en ce qu'en substance, les critiques des parties requérantes portent exclusivement et directement sur une disposition du droit dérivé de l'Union européenne dont

il n'appartient pas à la Cour d'assurer le respect. En toute hypothèse, la Cour ne contrôle pas la procédure d'élaboration des dispositions législatives et la violation de l'article 5 de la directive 2015/1535/UE n'est susceptible que de rendre la législation interne inopposable, ce qui diffère d'une annulation.

A.41.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres relève que l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 impose aux États membres de communiquer à la Commission européenne tout projet de règle technique spécifiquement liée à un service de la société de l'information, ce qui n'est pas le cas de la généralisation de l'âge minimum à 21 ans en matière de jeux de hasard. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que des règles qui ne se réfèrent que de manière incidente ou implicite aux services de la société de l'information ne sont pas visées à l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535.

A.41.3. En toute hypothèse, le Conseil des ministres précise que le sixième moyen dans l'affaire n° 8315 est dépourvu de base factuelle, puisqu'en réalité, l'ensemble des articles du projet à l'origine de la loi du 18 février 2024 ont bien été transmis à la Commission européenne, même si la notification formelle ne se réfère qu'aux articles 4 et 7 de ce projet.

A.42.1. En ce qui concerne la violation de la liberté d'expression par les articles 6, 7 et 8 de la loi du 18 février 2024, dénoncée dans le premier moyen dans l'affaire n° 8309, dans la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 8314, dans le onzième moyen dans l'affaire n° 8315, dans le quatrième moyen dans l'affaire n° 8316 et dans la première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 8319, le Conseil des ministres soulève tout d'abord une exception d'irrecevabilité. Selon lui, le onzième moyen dans l'affaire n° 8315 est irrecevable en ce qu'il porte sur l'article 11 de la Charte, puisque les parties requérantes ne démontrent pas de lien de rattachement avec le droit de l'Union européenne.

A.42.2. Pour le surplus, la disposition attaquée est compatible avec l'article 19 de la Constitution et avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil des ministres constate que la section de législation du Conseil d'État a estimé que le système prévu par l'arrêté royal du 27 février 2023 respectait la liberté d'expression. Or, en application de l'article 8 de la loi attaquée, cet arrêté reste en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel arrêté soit pris sur la base de l'article 7 de la loi du 18 février 2024.

Le Conseil des ministres ajoute que ni l'article 19 de la Constitution ni l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent que les limitations de la liberté d'expression soient prévues par une disposition législative formelle. Un arrêté d'exécution suffit à cet égard. En toute hypothèse, l'habilitation est suffisamment claire et prévisible, ce qui est le cas en l'espèce, ainsi qu'il a été démontré dans le cadre du dixième moyen dans l'affaire n° 8315 en ce qui concerne les sanctions pénales. Par ailleurs, la restriction, attaquée, de la liberté d'expression est raisonnablement proportionnée aux objectifs, poursuivis, de santé publique et de protection des joueurs, comme il a été démontré dans le cadre des premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313. Le Conseil des ministres souligne que la Cour a déjà admis au nom de la santé publique l'interdiction de la publicité pour le tabac.

A.42.3. Enfin, le Conseil des ministres précise qu'une interdiction totale de la publicité aurait été admissible, que la Belgique n'est pas le seul État européen à restreindre la publicité en matière de jeux de hasard et qu'en toute hypothèse, l'éventuelle violation de la liberté d'expression ne découle pas de la disposition attaquée mais de son arrêté d'exécution.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. Les recours en annulation portent sur plusieurs dispositions de 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).

Le 12 septembre 2025, les parties requérantes dans l'affaire n° 8315 ont introduit une demande de désistement de leur recours en annulation. Rien ne s'oppose à ce que la Cour décrète ce désistement.

B.1.2. La loi du 18 février 2024 vise à renforcer la protection des joueurs en misant sur la prévention des problèmes liés aux jeux de hasard.

Les travaux préparatoires de cette loi précisent à cet égard :

« Le problème des jeux de hasard est de plus en plus aigu dans notre pays. Le nombre de joueurs y est en constante augmentation. Et ce faisant, de plus en plus de Belges se mettent en difficulté, eux mais aussi leurs familles, enfants et amis.

La présente proposition de loi vise dès lors à renforcer la protection du joueur, en misant pleinement et sans équivoque sur la prévention des problèmes liés aux jeux de hasard. La protection du joueur et de son entourage doit être la première priorité dans l'élaboration de la législation sur les jeux de hasard. La santé doit toujours passer avant l'appât du gain

[...].

La présente proposition de loi vise donc à garantir, de façon cohérente et efficace, une meilleure protection des personnes qui s'adonnent aux jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, p. 3).

B.2.1. Comme son libellé l'indique, la loi du 18 février 2024 vise à modifier 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).

B.2.2. Dans le cadre de son champ d'application, la loi du 7 mai 1999 définit le jeu de hasard comme étant « tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain » (article 2, alinéa 1er, 1^o).

Le pari, lui, est défini comme étant un « jeu de hasard dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui survient sans l'intervention des joueurs » (article 2, alinéa 1er, 2°).

B.2.3. L'article 3bis de la loi du 7 mai 1999 dispose que cette loi ne s'applique pas aux « loteries publiques » visées à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, 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), dont la Loterie nationale a le monopole, en application de l'article 7 de la loi du 19 avril 2002.

En revanche, la loi du 7 mai 1999 s'applique en principe aux « jeux et paris » organisés par la Loterie nationale sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002 (arrêts n°s 36/2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036, et 33/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.033).

B.2.4. 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 qui consiste à lutter contre l'offre de jeux de hasard illégale en autorisant une offre de jeux de hasard légale limitée (*ibid.*, p. 4).

Le législateur a rappelé cet objectif de canalisation à l'occasion de l'adoption de la loi du 18 février 2024 :

« Au moment d'élaborer la législation relative aux jeux de hasard, le législateur avait l'intention de limiter et de protéger.

La régulation des jeux de hasard est ainsi basée sur ‘ l'idée de canalisation ’ : l'offre illégale est combattue en autorisant une offre limitée légale de jeux. Le système de licences qu'applique la Belgique n'est en outre autorisé par la Cour européenne de justice qu'en vue de protéger le consommateur et de réduire les jeux de hasard. Ce principe doit être et demeurer le fondement de la politique belge en matière de jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, p. 9).

B.2.5. Les établissements de jeux de hasard autorisés par la loi du 7 mai 1999 sont répartis en quatre catégories (article 6, alinéa 1er) : 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).

B.2.6. 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 requis pour leur exploitation : une licence A est requise pour exploiter un casino (article 25, alinéa 1er, 1), une licence B est requise pour exploiter une salle de jeux automatiques (article 25, alinéa 1er, 2), une licence C est requise pour exploiter un débit de boissons (article 25, alinéa 1er, 3). La licence F1 (article 25, alinéa 1er, 6) permet l’exploitation de « l’organisation de paris ». La licence 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^o et 2^o, de la loi du 7 mai 1999.

B.2.7. En outre, l’article 43/8 de la loi du 7 mai 1999 dispose que les licences supplémentaires A+, B+ et F1+, qui ne peuvent être octroyées respectivement qu’aux titulaires de licences A, B ou F1, sont nécessaires pour exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l’information.

B.2.8. La loi du 7 mai 1999 prévoit encore l’existence de la licence D, qui autorise, « aux conditions qu’elle détermine, à son titulaire d’exercer une activité professionnelle de quelque nature que ce soit dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV » et de la licence E, qui autorise, quant à elle, « pour des périodes de dix ans renouvelables, aux conditions qu’elle détermine, la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l’importation, l’exportation, la production, les services d’entretien, de réparation et d’équipement de jeux de hasard ».

B.3. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 4 (affaires n°s 8309, 8313 et 8316), 5 (affaires n°s 8309 et 8314), 6 (affaires n°s 8313 et 8314), 7 (affaires n°s 8309, 8313, 8314, 8316 et 8319) et 8 (affaires n°s 8314 et 8319) de la loi du 18 février 2024.

B.4.1. Avant sa modification par l'article 4, attaqué, de la loi du 18 février 2024, l'article 27 de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Il est interdit de cumuler les licences des classes A, A+, B, B+, C, D, F1, F1+, F1P et F2, d'une part, et la licence de classe E, d'autre part, dans le chef de la même personne physique ou morale, que ce soit directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne physique ou morale.

Les titulaires d'une licence de classe A, B, C, F1 ou F2 peuvent céder, à titre gratuit ou onéreux, des jeux de hasard, destinés et utilisés aux fins de l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, III et IV et qui ont été ou sont amortis en tant que tels moyennant information et autorisation préalables de la commission ».

B.4.2. L'article 4 de la loi du 18 février 2024 insère, entre les alinéas 1er et 2 de l'article 27 de la loi du 7 mai 1999, un nouvel alinéa qui dispose :

« Le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes transitant par le biais des instruments de la société de l'information et utilisant le même nom de domaine et les URL associées est interdit. Il est interdit de rediriger les joueurs vers ou de les confronter à des jeux de hasard relevant d'une autre licence. Il est interdit d'utiliser un même compte de joueur en vue de participer à des jeux de hasard qui sont exploités sur la base de licences différentes. Il est également interdit d'effectuer des transactions entre différents comptes de joueurs ».

B.4.3. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 précisent que l'interdiction du cumul de licences supplémentaires de classes distinctes prévue par la disposition attaquée vise notamment à remédier à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour dans ses arrêts n°s 129/2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.129) et 109/2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.109) :

« Interdiction de cumul

Le 'cumul' a trait à la possibilité légale de combiner différentes sortes de jeux de hasard en un même endroit. En raison de la politique de canalisation, l'interdiction de cumuler différentes sortes de jeux de hasard au sein d'un même établissement s'applique dans le monde réel. C'est réglé par le biais des 4 classes d'établissements existantes. On évite ainsi que les

opérateurs attirent des joueurs grâce à des jeux plutôt inoffensifs, pour ensuite promouvoir ou proposer des jeux impliquant plus de risques et plus lucratifs.

Ces classes n'existent pas en ligne – où il faut des licences. La question se posait dès lors de savoir si plusieurs licences pouvaient être cumulées sur un même site internet.

La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la question en novembre 2017, sur la base des articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour a indiqué :

‘ En ce qu'elle n'interdit pas le cumul de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées, la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. ’

En d'autres termes, la Cour a indiqué qu'il ne peut pas y avoir de discrimination : si le cumul est interdit dans le monde réel, il doit également l'être en ligne.

En 2018 également, la Cour a réitéré que le ‘ cumul ’ est interdit. Elle a précisé en outre :

‘ L'interdiction d'offrir divers types de jeux et paris dans le même endroit physique contribue à la protection des joueurs (...). Elle a également pour effet d'éviter que les joueurs ne soient tentés de jouer à d'autres jeux que ceux auxquels ils avaient l'intention de jouer ou de placer des paris alors qu'ils n'en avaient pas l'intention. ’

Pour supprimer la discrimination il ne saurait par conséquent être question d'également autoriser le ‘ cumul ’ dans le monde réel : la majorité a suivi cette piste avec un amendement, certes retiré par la suite, qui tendait à introduire un ‘ établissement de jeux de hasard associé ’. La seule option correcte, qui assure la protection du joueur, est d'interdire le ‘ cumul ’, tant en ligne qu'hors ligne » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, p. 18).

Le législateur entendait également donner suite à un avis de la Commission des jeux de hasard :

« L'avis de la Commission des jeux de hasard indique qu'outre l'URL et le nom de domaine, d'autres possibilités sont encore envisageables pour instaurer une interdiction de cumul. La Commission écrit ce qui suit :

‘ La finalité de l'interdiction de cumul est de ramener le joueur à la réalité et de l'empêcher de passer d'une classe de jeux de hasard (comme la classe I, qui présente un degré de dangerosité particulièrement élevé) à une autre classe (comme la classe II, qui présente un degré de dangerosité un peu plus faible) sans en être conscient. Dans le monde réel, cette transition se traduira par la sortie physique d'un établissement de jeux de hasard suivie de l'entrée dans un autre établissement, mais sur internet, elle se traduira par l'ouverture d'un autre site web (URL). S'il existe toutes sortes de méthodes techniques numériques permettant en théorie aux opérateurs d'utiliser une URL différente pour chaque type de jeu, comme la proposition de loi à l'examen le prévoit, il se pourrait néanmoins que les joueurs n'en bénéficient guère dès lors que les opérateurs peuvent utiliser des sortes de sous-URL. ’ (traduction).

C'est pourquoi la Commission recommande d'ajouter un critère supplémentaire à la proposition.

‘ Les joueurs seraient mieux protégés par l’instauration d’une obligation de nouvel enregistrement (nouvelle vérification EPIS) chaque fois que les joueurs souhaitent accéder à des jeux de hasard d’une nature différente. À cet égard, on pourrait disposer que les sites Web autorisés ne peuvent pas permettre de passer d’un jeu de hasard d’une nature donnée à un jeu de hasard d’une nature différente. Cela pourrait aussi éventuellement s’accompagner d’un message d’avertissement. Cette disposition présente aussi l’avantage d’obliger le joueur à faire une pause et à ainsi sortir momentanément du jeu. Enfin, on pourrait éventuellement interdire que les joueurs soient confrontés de manière visuelle, auditive ou autre à des jeux de hasard d’une nature différente.’ (traduction).

Le présent amendement tend à donner suite à l’avis de la Commission des jeux de hasard, en ajoutant à la disposition que l’interdiction de cumul implique aussi qu’il ne peut pas être redirigé vers des jeux de hasard d’une autre nature, c’est-à-dire des jeux de hasard qui relèvent d’une autre licence, ou vers des jeux de loterie, et que l’on ne peut pas non plus y confronter un joueur » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-0384/002, p. 6).

B.5.1. Avant son remplacement par l’article 5, attaqué, de la loi du 18 février 2024, l’article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« L’accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l’exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. L’accès aux établissements de jeux de hasard de classe IV est interdit aux mineurs.

La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III ainsi que la pratique des jeux de hasard et paris dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, sont interdites aux mineurs.

Cette interdiction pour les mineurs s’applique également aux paris autorisés en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV.

La pratique des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l’information, à l’exception des paris, est interdite aux personnes de moins de 21 ans. La pratique des paris par le biais des instruments de la société de l’information est interdite aux mineurs.

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

B.5.2. L’article 5 de la loi du 18 février 2024 remplace l’article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, qui dispose désormais :

« L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I, II et IV est interdit aux personnes de moins de vingt-et-un ans, à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans. Il est interdit aux personnes de moins de vingt-et-un ans de participer à des paris autorisés en dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV. La pratique des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information est interdite aux personnes de moins de vingt-et-un ans ».

B.5.3. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 précisent à cet égard :

« Généralisation de la limite d'âge [lire : âge minimum] à 21 ans

La modification législative du 7 mai 2019 a fixé à 21 ans la limite d'âge pour la pratique des jeux de hasard virtuels. C'est un pas dans la bonne direction, mais il n'est pas suffisant.

Dans la logique de la protection des joueurs, il est important de mettre, autant que faire se peut, les personnes vulnérables à l'abri de la tentation des jeux de hasard. Et l'âge est une des mesures les plus effectives en vue de lutter contre la pratique des jeux de hasard à risque ou problématique. Pratiqués à un jeune âge, les jeux de hasard peuvent en effet entraîner une fragilité neurologique à long terme. Il se recommande dès lors de fixer une limite d'âge la plus élevée possible pour leur pratique.

Ce n'est pas une considération arbitraire. À l'adolescence, le cerveau est effectivement très sensible aux comportements à risque. Plusieurs facteurs de risque, comme l'impulsivité, l'hyperactivité, les problèmes comportementaux et les réactions inappropriées face à des problèmes, trouvent, selon les experts, leurs origines à l'adolescence.

C'est ce qui ressort également du fait que les joueurs plus jeunes pratiquent davantage les jeux de hasard faisant courir plus de risques, tels les paris.

En outre, les adolescents qui ont déjà une pratique de jeu problématique constituent un groupe psychologiquement plus vulnérable et fragile que les joueurs problématiques adultes. S'adonner aux jeux de hasard est pour eux une manière de se dissocier de leurs problèmes. Ils évoluent également plus vite du jeu récréatif au jeu problématique.

D'une façon générale, les joueurs problématiques commencent également à jouer à un plus jeune âge que les autres joueurs. Ils commencent à jouer en moyenne à 20,4 ans, contre 24 à 25 ans pour les autres. Le comportement de jeu problématique apparaît souvent à l'adolescence et les jeunes joueurs problématiques commencent souvent à jouer à un plus jeune âge que ceux de leur âge qui n'ont pas une pratique du jeu problématique.

Des organisations comme le CAD et le VAD, qui étudient spécifiquement cette problématique, estiment qu'il serait judicieux de fixer une limite d'âge générale à 21 ans. Selon le CAD, la limite devrait même être idéalement portée à 25 ans.

En généralisant à 21 ans la limite d'âge pour la pratique de l'ensemble des jeux de hasard, on protégera le mieux possible les jeunes joueurs des effets potentiellement néfastes d'une

exposition précoce aux jeux de hasard. Une généralisation de la limite d'âge présente de surcroît l'avantage de la clarté

[...].

Cette mesure vise, d'une part, un objectif de cohérence, de sorte que la politique soit plus claire et plus facile à contrôler, et, d'autre part, une meilleure protection. Si notre société considère que les jeux de hasard et les paris comportent des risques – et c'est clairement le cas – , elle se doit d'agir en conséquence. Cet article répond à ce besoin de protection » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, pp. 19, 20 et 22).

B.6.1. Avant sa modification par l'article 6, attaqué, de la loi du 18 février 2024, l'article 60 de la loi du 7 mai 1999 disposait :

« Il est interdit de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard des classes II, III et IV, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché de biens et de services comparables.

Il est autorisé de proposer aux clients des établissements de jeux de hasard de classe I, des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 400 euros par deux mois et par joueur.

Le Roi peut fixer des conditions supplémentaires ainsi qu'adapter le montant visé à l'alinéa précédent ».

B.6.2. L'article 6 de la loi du 18 février 2024 remplace l'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, qui dispose désormais :

« Sous réserve de l'exception visée à l'alinéa 2, il est interdit aux titulaires d'une licence de proposer des déplacements, des repas, des boissons ou des cadeaux gratuitement ou en dessous des prix pratiqués sur le marché pour des biens et des services comparables. Cette interdiction s'applique également aux participations gratuites à des jeux, aux crédits de jeu et à toute forme d'avantage proposé en vue d'influencer le comportement de jeu des joueurs ou d'attirer ou conserver des joueurs ».

B.6.3. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 précisent, à cet égard :

« Les bonus sont aujourd'hui interdits. Dans un arrêt du 6 février 2020, le Conseil d'État a jugé que les bonus doivent être considérés comme une forme de cadeau et, conformément à l'article 60 de la loi sur les jeux de hasard, ne peuvent être offerts à la clientèle d'établissements de jeux de hasard de classe II, III et IV, que ce soit dans le monde réel ou en ligne.

‘ Si certes l’article 60, précité, a été adopté à un moment où le législateur n’avait pas encore mis en place le système des licences supplémentaires “ + ”, le Conseil d’État n’aperçoit pas pourquoi, à défaut de précision ou d’habilitation législative spécifique, l’interdiction des “ cadeaux ” ne s’appliquerait également pas aux jeux de hasard et aux paris sous forme digitale.

Des déplacements, des repas, des boissons ou des présents peuvent, en effet, être offerts via, par exemple, des bons électroniques échangeables auprès de prestataires, distincts ou non des opérateurs de jeux de hasard et de paris, réalisant la prestation promise.

La partie adverse ne peut ainsi être suivie lorsqu’elle affirme que la loi du 7 mai 1999, précitée, contient une interdiction d’offrir des bonus dans le monde réel mais pas dans le monde virtuel. Au vu de la généralité des termes de l’article 60 et de la circonstance qu’il n’a pas été modifié par la loi du 10 janvier 2010, pour soustraire les jeux en ligne de son champ d’application, il y a lieu d’appliquer l’interdiction des ‘ cadeaux ’ à l’ensemble des jeux de hasard exploités, en ligne ou hors ligne, dans les établissements des classes II, III et IV et de tolérer une exception pour les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe I.’.

Dans la pratique, il s’avère néanmoins que des opérateurs de jeux continuent à offrir des bonus. Ils le font parce qu’à l’heure actuelle, la définition légale de ce qui constitue un bonus n’est pas claire. Elle ne précise notamment pas si les participations gratuites à des jeux et les crédits de jeu tombent ou non sous le coup de cette interdiction.

Le présent amendement vise à mettre fin à cette ambiguïté en disposant explicitement que les participations gratuites aux jeux et les crédits de jeu sont interdits, de même que tout avantage, sous quelque forme que ce soit, proposé dans le but d’influencer le comportement de jeu des joueurs ou d’attirer ou conserver des joueurs.

Aux Pays-Bas, une définition similaire est utilisée: ‘ bonus : un bien ou un service, y compris un crédit de jeu gratuit, offert pour attirer ou conserver des joueurs pour les jeux de hasard autorisés ou pour faire de la publicité pour ces jeux ’ (traduction) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb2021-37.html>).

Le texte précise encore qu’ “[U]n bonus est, par exemple, un crédit de jeu gratuit accordé lors de l’inscription comme joueur en ligne ou un doublement des gains en argent. Les bonus ne font pas partie du jeu de hasard et de la logique du jeu .” (traduction)

La même logique devrait être appliquée chez nous.

Il faut notamment entendre par bonus (cf. position publique relative à l’application 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, 11 décembre 2019) :

- l’octroi de parties gratuites, même si aucune somme d’argent n’y est liée;
- un facteur multiplicateur sur les gains de la première partie;
- un risque réduit pour le joueur en cas de perte;

- un système par lequel le versement fait par les utilisateurs sur le site web est multiplié par un facteur qui dépend du montant que le joueur a déjà misé par le passé; et
- un crédit de jeu qui est attribué comme prix dans un concours dans le monde physique.

Les taux de redistribution des jeux ne sont pas considérés comme un avantage. Il est inhérent à un jeu de hasard que le gain augmente à mesure que le risque pris est plus important. Ces taux minimaux sont réglés par voie d'arrêté royal (conformément à l'article 8 de la loi sur les jeux de hasard) et sont liés aux conditions de jeu du jeu automatique proprement dit; en d'autres termes, ils s'appliquent à tout le monde ou à personne. Il s'agit d'une modalité technique qui ne peut pas être modifiée de manière temporaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-0384/006, pp. 2 à 4).

B.7.1. Avant son remplacement par l'article 7, attaqué, de la loi du 18 février 2024, l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 disposait : « le Roi détermine les modalités relatives à la publicité sur les jeux de hasard ».

Cette habilitation a été mise en œuvre par l'arrêté royal du 27 février 2023 « déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard » (ci-après : l'arrêté royal du 27 février 2023).

Plusieurs recours en annulation ont été introduits contre cet arrêté royal devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui, à la date du prononcé du présent arrêt, n'a pas encore statué.

B.7.2. L'article 7 de la loi du 18 février 2024 remplace l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 par deux alinéas, désormais libellés comme suit :

« Il est interdit de faire de la publicité pour les jeux de hasard, sauf dans les cas expressément autorisés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Pour l'application de l'alinéa 2, on entend par ‘ publicité ’, toute forme de communication qui vise directement ou indirectement à faire la promotion de jeux de hasard ou à inciter aux jeux de hasard, quels que soient le lieu, les moyens de communication appliqués ou les techniques utilisées. L'apposition de la marque ou du logo, ou des deux est également considérée comme de la publicité ».

B.7.3. Au sujet du principe de l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard et des éventuelles exceptions à ce principe, les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 précisent :

« La publicité pour les jeux de hasard est omniprésente à la télévision, à la radio, dans les médias sociaux et dans la rue. Une telle publicité n'est pas sans danger pour la santé publique et la société.

La publicité pour les jeux de hasard a au moins 3 effets importants :

1. la publicité joue un rôle important dans le recrutement de nouveaux joueurs;
2. la publicité influence le comportement de jeu et incite les joueurs à jouer plus intensément;
3. la publicité augmente la probabilité de rechute chez les joueurs présentant une dépendance au jeu.

En outre, la publicité normalise les jeux d'argent dans la société. Par le biais de la publicité, les jeux d'argent sont présentés comme un comportement socialement et culturellement acceptable et une activité de loisirs légitime. Cette situation est préjudiciable aux groupes plus vulnérables tels que les mineurs, les jeunes et les personnes dépendantes des jeux d'argent.

Une étude de 2013 sur la relation entre les politiques nationales en matière de jeux de hasard et la prévalence des troubles associés aux jeux de hasard en Europe a révélé qu'il existait une relation statistiquement significative entre la politique en matière de jeux de hasard et la prévalence. Le pourcentage des troubles subcliniques associés aux jeux de hasard était plus élevé dans les milieux qui prescrivaient une réglementation moins stricte de la publicité pour les jeux de hasard (en ligne).

Une étude belge (rapport AB-REOC ‘(Online) gokken Nieuwe kansen, nieuwe bedreigingen’, Jan Velghe, 2017) montre que 74 % des Belges pensent que la publicité incite les gens à jouer à des jeux de hasard. 54 % des Belges pensent que la publicité incite les gens à avoir une opinion plus positive des jeux de hasard (acceptation). En outre, 11 % des Belges n'ayant participé d'aucune manière à des jeux de hasard dans le passé déclarent qu'en raison de l'influence de la publicité, ils aimeraient y jouer à l'avenir. Chez les étudiants, ce chiffre s'élève à 14,8 %, chez les 25-34 ans à 17,3 % et chez les demandeurs d'emploi même à 28,9 %.

En outre, cette recherche montre que plus la pratique de jeu est intensive, plus les joueurs sont influencés par les messages publicitaires. 56 % des joueurs intensifs ont joué davantage après s'être vu offrir un bonus, 46 % après avoir reçu un courriel d'une société de jeux de hasard et 39 % après avoir regardé des publicités sur les jeux de hasard. Environ un joueur sur trois est influencé dans sa pratique du jeu par la publicité sur les panneaux d'affichage ou les affiches ou par la publicité pendant qu'il regarde un match.

Dans son rapport n° 9396 sur les troubles liés au jeu (2017), le Conseil supérieur de la santé a recommandé l'interdiction des publicités pour les jeux de hasard afin de réduire le risque de jeu problématique. Selon les conclusions de ce rapport, il est essentiel de réduire l'acceptation

des jeux de hasard, notamment pour les jeunes. Selon le Conseil supérieur de la santé, la publicité joue un rôle important dans l'acceptation et la normalisation des jeux de hasard et devrait donc être interdite.

Bien que de nombreuses raisons justifient une interdiction totale de la publicité, une telle interdiction comporte également des risques. La politique des jeux de hasard en Belgique est basée sur l'idée de canalisation. Cela signifie qu'il n'est permis de participer qu'à des jeux de hasard autorisés par le législateur et ayant obtenu une licence. La crainte qu'une interdiction totale pousse les joueurs vers le marché illégal n'est donc pas totalement infondée. Une forme limitée de publicité est donc acceptable pour garantir que les opérateurs de jeux de hasard agréés puissent encore se faire connaître. En vertu de l'article 61 de la loi actuelle sur les jeux de hasard, le Roi peut déjà déterminer les règles de publicité pour les jeux de hasard. Néanmoins, pour des raisons de sécurité juridique, il est important d'inscrire l'interdiction de la publicité pour les jeux d'argent dans la loi sur les jeux de hasard et de permettre au Roi de prévoir certaines exceptions à cette interdiction. Ce n'est que de cette manière qu'une suppression progressive de la publicité pour les jeux de hasard est possible.

La définition de la publicité couvre les communications qui font la promotion des produits de jeux de hasard et de l'image du titulaire de licence, ainsi que toute communication visant à inciter les joueurs à jouer. Il peut, par exemple, également s'agir de spots publicitaires qui ne font pas la promotion de produits concrets et dont le seul but est de donner une image positive des opérateurs de jeux et des jeux de hasard en général. L'apposition de la marque et/ ou du logo sur des vêtements de sport ou dans les lieux où un sport est pratiqué est également considérée comme une publicité visant à promouvoir l'image de marque. Ce type de publicité normalise les jeux de hasard dans la société et est particulièrement dangereuse pour les groupes vulnérables, tels que les mineurs. Des études montrent en effet qu'environ un joueur sur trois est influencé dans sa pratique du jeu par la publicité sur les panneaux d'affichage ou les affiches ou par la publicité pendant qu'il regarde un match. Il peut par exemple également s'agir de communications visant à encourager les joueurs à augmenter leur limite de jeu en ligne, à effectuer des dépôts supplémentaires sur leur compte, à redéployer les gains, etc. En effet, ces communications encouragent les jeux de hasard. En outre, une étude belge montre que 46 % des joueurs ont été influencés dans leur pratique du jeu par un courriel d'une société de jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-0384/006, pp. 5 à 7).

B.7.4. L'article 8, attaqué, de la loi du 18 février 2024 dispose :

« Les arrêtés pris en exécution de l'article 61, alinéa 2, tel qu'il était d'application avant l'entrée en vigueur de la présente loi, restent d'application telles qu'ils étaient en vigueur le jour précédent l'entrée en vigueur de la présente loi jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par un nouvel arrêté pris en exécution de l'article 61, alinéa 2, tel que modifié par la présente loi ».

En application de cette disposition, l'arrêté royal du 27 février 2023 demeure en vigueur, à titre transitoire, jusqu'à ce qu'un nouvel arrêté royal soit pris sur la base de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 de la loi du 18 février 2024 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-0384/006, p. 11).

Quant à la recevabilité

B.8. Plusieurs exceptions d’irrecevabilité sont soulevées dans le cadre des affaires présentement examinées.

Tout d’abord, le Conseil des ministres soutient que les recours dans les affaires n°s 8309, 8314, 8316 et 8319 sont irrecevables dès lors que les parties requérantes ne justifient pas de l’intérêt requis. Premièrement, elles ne seraient pas affectées de manière directe, personnelle et certaine par les dispositions attaquées. Deuxièmement, les interdictions prévues par ces dispositions auraient déjà été prévues antérieurement. Troisièmement, la loi attaquée s’appliquerait à la Loterie nationale lorsque celle-ci propose des jeux de hasard.

Ensuite, les parties requérantes dans les affaires n°s 8314 et 8319 affirment que le mémoire en intervention de la Loterie nationale est irrecevable pour cause de tardiveté.

Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que les mémoires en réponse des parties requérantes dans les affaires n°s 8309 et 8319 sont irrecevables, dès lors qu’ils sont respectivement intitulés « mémoire en réplique » et « mémoire », contrairement à ce que l’article 89, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle exige.

B.9.1. 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.

B.9.2. 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 les six mois de 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.10.1. En tant qu'elles sont actives sur le marché des jeux de hasard et des paris, qu'elles sont titulaires de licences octroyées en application de la loi du 7 mai 1999 et qu'elles relèvent, à ce titre, du régime prévu par cette loi, les parties requérantes dans les affaires n°s 8309, 8314, 8316 et 8319 ont en principe intérêt à demander l'annulation de dispositions législatives qui déterminent les conditions d'exercice de leur activité professionnelle sur le marché précité.

B.10.2.1. En ce qui concerne la recevabilité *ratione temporis*, les articles 4, 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 constituent des dispositions nouvelles, ainsi qu'il ressort de leur libellé et des travaux préparatoires cités en B.4.3, B.7.3 et B.7.4.

B.10.2.2. Par l'article 5 de la loi du 18 février 2024, le législateur reprend certaines interdictions qui étaient déjà applicables aux personnes âgées de moins de 21 ans en vertu de l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la disposition attaquée. Il s'agit de l'interdiction d'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II – à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail – et de l'interdiction de la pratique des jeux de hasard par le biais d'instruments de la société de l'information, à l'exception des paris.

Il ressort cependant des travaux préparatoires cités en B.5.3 que le législateur a souhaité généraliser l'âge minimum de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard, indépendamment du type de jeu concerné. Il y a dès lors lieu de considérer qu'à cette occasion, le législateur s'est approprié le contenu de dispositions anciennes.

B.10.2.3. L'article 6 de la loi du 18 février 2024 maintient l'interdiction pour les titulaires d'une licence de proposer des déplacements, des repas, des boissons ou des cadeaux gratuitement ou en dessous des prix pratiqués sur le marché pour des biens et des services comparables, telle qu'elle était déjà prévue à l'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 avant son remplacement par la loi attaquée. En outre, l'article 6 de la loi du 18 février 2024 interdit les « participations gratuites à des jeux », les « crédits de jeu » et « toute forme d'avantage proposé en vue d'influencer le comportement de jeu des joueurs ou d'attirer ou conserver des joueurs ».

Il ressort des travaux préparatoires cités en B.6.3 que, par l'article 6 de la loi du 18 février 2024, le législateur entendait mettre fin à l'ambiguïté qui entourait l'interdiction des « bonus » prévue à l'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la disposition attaquée. À cette fin, le législateur a explicitement visé les participations gratuites à des jeux, les crédits de jeu et, plus généralement, toute forme d'avantage destiné à influencer, à attirer ou à conserver des joueurs. Dès lors que la portée de la disposition ancienne a été précisée, il faut considérer que le législateur s'est approprié le contenu de celle-ci.

B.10.3. En ce qui concerne l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle la loi attaquée s'appliquerait à la Loterie nationale lorsque celle-ci propose des jeux de hasard, il y a lieu de relever que l'exception ne porte pas en soi sur la recevabilité des recours mais sur la circonstance que certains griefs reposeraient sur une prémissse erronée, de sorte que son examen se confond avec celui du fond de l'affaire.

B.10.4. Pour le surplus, lorsque les parties requérantes justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées, elles ne doivent pas en outre justifier d'un intérêt au moyen.

B.11.1. L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose que « toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

B.11.2. Dans les affaires présentement examinées, l'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 a été publié au *Moniteur belge* le 9 octobre 2024. En application de

l'article 89bis de cette même loi spéciale, la Cour, par l'ordonnance du 29 octobre 2024, a prolongé jusqu'au 9 décembre 2024 inclus le délai fixé à l'article 87, § 2, de la même loi spéciale.

Partant, le mémoire en intervention de la Loterie nationale, qui a été déposé le 6 décembre 2024, est recevable.

B.12. Enfin, la circonstance que les mémoires en réponse dans les affaires n°s 8309 et 8319 sont erronément qualifiés de « mémoire en réplique » et de « mémoire » par les parties requérantes elles-mêmes procède d'une erreur matérielle. Celle-ci est sans incidence sur la recevabilité de ces mémoires en réponse au regard de l'article 89, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.13. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

Quant au fond

En ce qui concerne l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 (article 4 de la loi du 18 février 2024)

B.14.1. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8309 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et avec les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte). Les parties requérantes font valoir que les interdictions de cumul, attaquées, rendent moins attrayants les jeux de hasard proposés par les opérateurs légaux et renforcent corrélativement le secteur illégal, ce qui n'est pas raisonnablement justifié au regard de l'objectif de canalisation des joueurs.

Le cinquième moyen dans l'affaire n° 8309 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée ne vise pas les jeux de loterie organisés en application de la loi du 19 avril 2002 qui sont proposés sur le site Web de la Loterie nationale.

B.14.2. Les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313 sont respectivement pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel) et avec l'article 17 de la Charte, et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 15 et 16 de la Charte et avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE). Selon les parties requérantes, la disposition attaquée constitue une ingérence dans l'activité économique des opérateurs de jeux de hasard qui n'est pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif de protection des joueurs.

Le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 20 et 21 de la Charte, en ce que les interdictions de cumul attaquées ne s'appliquent pas aux jeux de loterie organisés par la Loterie nationale.

B.14.3.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 8316 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 102 et 106 du TFUE.

Dans les première et deuxième branches, la partie requérante affirme qu'en ce que les interdictions de cumul attaquées ne s'appliquent pas aux jeux de loterie organisés par la Loterie nationale, elles créent une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif de protection des joueurs. À titre subsidiaire, la partie requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans la quatrième branche, la partie requérante fait valoir que les troisième et quatrième phrases de l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 font naître une différence de traitement injustifiée entre les titulaires d'une licence de jeux de hasard en ligne et les titulaires d'une licence de jeux de hasard « physiques », puisque le cloisonnement des comptes de joueurs ne s'applique qu'à la première catégorie de titulaires de licence, alors qu'il ressort de la

jurisprudence de la Cour que les jeux de hasard physiques doivent faire l'objet des mêmes mesures d'encadrement que les jeux virtuels.

B.14.3.2. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8316 est pris de la violation des articles 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, avec les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et avec le « principe général de liberté du commerce et de l'industrie ». Selon les parties requérantes, l'article 27, alinéa 2, troisième et quatrième phrases, de la loi du 7 mai 1999 porte une atteinte disproportionnée aux droits et libertés garantis par les dispositions citées au moyen, puisque les opérateurs de jeux de hasard ne peuvent plus librement exploiter leurs licences selon les modalités qu'ils déterminent.

B.15. La Cour examine d'abord les griefs relatifs à la différence de traitement entre la Loterie nationale et les opérateurs privés de jeux de hasard (cinquième moyen dans l'affaire n° 8309, troisième moyen dans l'affaire n° 8313 et deux premières branches du cinquième moyen dans l'affaire n° 8316).

B.16.1. Le Conseil des ministres soutient que cette différence de traitement n'est pas imputable à la disposition attaquée mais qu'elle découle de la loi du 19 avril 2002.

B.16.2. Les griefs formulés par les parties requérantes portent sur la situation de cumul d'un jeu de hasard proposé par la Loterie nationale avec les jeux de loterie.

Comme il est dit en B.2.3, la Loterie nationale est en principe soumise aux dispositions de la loi du 7 mai 1999 lorsqu'elle organise des jeux de hasard, y compris des paris. À l'inverse, les jeux de loterie proposés par la Loterie nationale sur la base de la loi du 19 avril 2002 ne relèvent pas de la loi du 7 mai 1999.

La disposition attaquée interdit plusieurs hypothèses de cumul de licences de jeux de hasard de classes distinctes par le biais d'instruments de la société de l'information, sans toutefois viser le cas du cumul d'un jeu de hasard relevant d'une licence particulière avec les jeux de loterie.

B.16.3. Il en ressort que c'est bien en application de la disposition attaquée même que la Loterie nationale peut, lorsqu'elle organise des jeux de hasard sur la base de la loi du 7 mai 1999, rediriger les joueurs vers ses jeux de loterie et inversement.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.17.1. Par ailleurs, le Conseil des ministres fait valoir que le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 20 et 21 de la Charte.

B.17.2. La compatibilité d'une disposition législative avec les articles 20 et 21 de la Charte, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne peut être examinée par la Cour qu'en ce que la disposition attaquée relève du champ d'application du droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, ECLI:EU:C:2013:105, points 17 et suivants).

B.17.3. Dès lors que, dans le cadre de leurs griefs, les parties requérantes ne démontrent pas l'existence d'un lien de rattachement avec le champ d'application du droit de l'Union, le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 est irrecevable en ce qu'il porte sur la Charte.

B.17.4. Le contrôle de la Cour se limite donc au respect du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.18. 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.19.1. Pour apprécier la compatibilité d'une norme législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour examine d'abord si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée sont suffisamment comparables.

B.19.2. En substance, la différence de traitement attaquée invite la Cour à comparer la situation des opérateurs privés de jeux de hasard avec la situation de la Loterie nationale, dès lors que celle-ci n'est pas concernée par les interdictions de cumul prévues à l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 lorsqu'elle propose un jeu de hasard et un ou plusieurs jeux de loterie.

B.19.3. En tant que la Loterie nationale organise des jeux de hasard, elle est suffisamment comparable aux opérateurs du secteur privé qui organisent de tels jeux (arrêt n° 33/2004 du 10 mars 2004, précité B.5.3).

B.20.1. La disposition attaquée poursuit plusieurs objectifs légitimes.

B.20.2. Tout d'abord, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.3, le législateur entendait, à l'occasion de la modification de l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, remédier aux inconstitutionnalités constatées par la Cour en matière de cumul de licences supplémentaires de classes distinctes, octroyées sur la base de la loi du 7 mai 1999.

Par son arrêt n° 129/2017, précité, et par son arrêt n° 108/2018 du 19 juillet 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.108), la Cour a jugé que la loi du 7 mai 1999 interdit d'offrir des jeux et des paris de nature différente dans le même lieu physique, que l'offre de jeux de hasard dans le monde réel est comparable à l'offre de jeux de hasard dans le monde virtuel et que la loi du 7 mai 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle n'interdit pas le cumul, par plusieurs titulaires, de plusieurs licences supplémentaires de classes distinctes (A+, B+ et F1+) pour l'exploitation de jeux de hasard et de paris via un seul et même nom de domaine et les URL associées.

Par son arrêt n° 108/2018, précité, et par son arrêt n° 114/2021 du 16 septembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.114), la Cour a jugé que la loi du 7 mai 1999 interdit à un même titulaire de licences de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris dans le même établissement de jeux de hasard, ce qui signifie dans les mêmes bâtiments ou dans les mêmes lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard, et que le principe d'égalité exige d'interdire à un titulaire de différentes licences supplémentaires de classes distinctes d'exploiter des jeux de hasard et d'engager des paris via un seul et même nom de domaine et des URL associées.

B.20.3. Il ressort également des travaux préparatoires précités que le législateur a souhaité, à la suite de recommandations de la Commission des jeux de hasard, s'adapter aux spécificités des instruments de la société de l'information afin d'assurer au mieux la protection des joueurs face aux risques engendrés par la pratique des jeux de hasard en ligne, dans le cadre de la politique de canalisation.

B.20.4. De manière plus générale, la disposition attaquée s'inscrit dans les objectifs poursuivis par la loi du 18 février 2024, à savoir, comme il est dit en B.1.2, la lutte contre les problèmes engendrés par la pratique des jeux de hasard et le renforcement de la protection du joueur.

B.21. La différence de traitement attaquée repose sur la nature du jeu organisé, de telle sorte que les jeux de loterie ne sont pas visés par l'interdiction de cumul prévue à l'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999. Il s'agit d'un critère objectif.

B.22.1. La Cour doit examiner si un tel critère est pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

B.22.2.1. Ni la loi du 19 avril 2002 ni la loi du 31 décembre 1851 « sur les loteries » ne définissent ce qu'il y a lieu d'entendre par « jeux de loterie ». L'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002 se limite à habiliter le Roi à déterminer les « formes » et les « modalités générales » des loteries publiques.

B.22.2.2. La Cour de cassation a jugé :

« La loterie est une opération offerte au public et destinée à procurer un gain par la voie du sort; [...] les gagnants sont uniquement désignés par le sort, le hasard ou toute autre forme de chance qu'ils ne peuvent influencer de manière déterminante, et qui se produisent sans aucune action ou collaboration active de leur part » (Cass., 3 mai 1993, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19930503.8).

B.22.2.3. Par son arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001 (ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.100), la Cour a jugé que les jeux de loterie pouvaient faire l'objet d'un traitement différencié en raison de la législation spécifique applicable à la Loterie nationale et en raison du fait que « les heures d'accès et les modalités sont telles que le risque de dépendance est moindre que celui créé par les jeux visés par [la loi du 7 mai 1999] » (B.13.5).

Par ailleurs, par son arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.036), la Cour a jugé que « les notions de ‘ loteries publiques ’ et de ‘ jeux de hasard ’ ne se recoupent pas et qu’elles ont chacune leur propre contenu. Les loteries publiques présentent des caractéristiques spécifiques liées à la tâche de service public et au monopole qu’a la Loterie Nationale en ce qui les concerne » (B.15.3). À cet égard, on peut également relever qu’un contrat de gestion est conclu entre l’État et la Loterie nationale afin de définir les conditions selon lesquelles la Loterie nationale remplit ses tâches de service public (article 14 de la loi du 19 avril 2002).

B.22.2.4. En outre, selon le Conseil des ministres et la Loterie nationale, partie intervenante, les jeux de loterie présentent des risques d’addiction moindres que les jeux de hasard organisés sur la base de la loi du 7 mai 1999. Contrairement à ces jeux de hasard, le résultat des jeux de loterie ne serait jamais influencé par le comportement des joueurs, dès lors que le gain éventuel serait déterminé au moment de l’achat et non au cours du jeu.

B.23.1.1. Ainsi que la Commission des jeux de hasard l’a mis en évidence dans son avis de février 2022 « relatif aux amendements déposés les 1er et 9 février 2022 dans le cadre de la proposition de loi 55K0384 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 modifiant la loi du 19 avril 2022 relative à la rationalisation du fonctionnement et la gestion de la Loterie Nationale », il existe

d'importantes différences entre le monde réel et le monde virtuel en matière de jeux de hasard (pp. 6 à 9).

B.23.1.2. À cet égard, la Cour a jugé, par son arrêt n° 43/2022 du 17 mars 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.043) :

« 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 » (B.11.4).

Ainsi, il y a lieu de relever que, contrairement aux jeux de hasard et aux jeux de loterie organisés dans le monde réel, les jeux proposés en ligne sont caractérisés par une plus grande facilité d'accès, dès lors que les joueurs ne doivent pas se déplacer, et par la circonstance que ces jeux sont proposés en continu, sans heures de fermeture.

B.23.1.3. Dans le même sens, la Cour de justice a jugé :

« 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*, ECLI:EU:C:2010:505, point 103).

B.23.1.4. Partant, l'encadrement de la pratique des jeux de hasard et des jeux de loterie en ligne requiert certaines adaptations du cadre légal applicable aux jeux organisés dans le monde réel en vue de garantir la protection des joueurs et la politique de canalisation.

B.23.2.1. Les jeux de loterie proposés par la Loterie nationale en ligne se distinguent conceptuellement des jeux de hasard organisés sur la base de la loi du 7 mai 1999, en ce que leur résultat n'est pas influencé par le comportement des joueurs (articles 1er et 14 de l'arrêté royal du 10 juillet 2012 « fixant les modalités générales de la participation aux loteries

publiques instantanées organisées par la Loterie Nationale au moyen des outils de la société de l'information »).

B.23.2.2. Du point de vue de la protection du joueur dans le monde virtuel, il importe toutefois de se concentrer sur l'expérience de jeu ressentie et non, en soi, sur la circonstance que le comportement du joueur est sans incidence sur l'existence éventuelle d'un gain.

Dans ses avis, la Commission des jeux de hasard a relevé que certains jeux de loterie proposés en ligne par la Loterie nationale sont caractérisés par une présentation audiovisuelle, une durée et un déroulement analogues à ceux des jeux de hasard proposés en ligne par les titulaires de licences A+ ou B+, de sorte que, du point de vue des joueurs, l'expérience de jeu est similaire, voire identique, à celle des jeux de hasard précités :

« Sur le site internet de la Loterie nationale, les joueurs peuvent participer à des jeux de tirage, à des jeux à gratter et à ce qu'on appelle des *jeux Woohoo*.

Ces derniers ont une présentation audiovisuelle, une durée et un déroulement analogues aux jeux de hasard classiques, qui sont offerts par les titulaires d'une licence de classe A+ ou B+.

Pour ce qui est de l'expérience de jeu, il n'y a quasi aucune différence entre les *jeux Woohoo* et les jeux de hasard classiques, surtout vu la courte durée et la présentation audiovisuelle du jeu.

Il y a par contre, peu de similitudes entre les *jeux Woohoo*, d'une part, et les loteries et les billets à gratter, d'autre part.

Contrairement à ce qui est prévu pour les jeux à gratter en ligne, les *jeux Woohoo* ne sont pas non plus basés sur une variante qui est vendue comme billet à gratter dans le monde réel.

Le site Internet de la Loterie Nationale ne présente d'ailleurs pas les *jeux Woohoo* comme des jeux de grattage et des jeux de tirage mais bien comme une catégorie de jeux à part.

Pour certains *jeu[x] Woohoo*, une participation active du joueur est requise.

Dans d'autres *jeux Woohoo*, le rôle du joueur est limité à la découverte du résultat.

Pour tous les *jeux Woohoo*, la découverte du résultat s'accompagne d'une série d'éléments audiovisuels (images, animations et sons) qui éveillent et maintiennent l'attention du joueur pendant le déroulement du jeu.

Il existe cependant quelques différences entre les *jeux Woohoo* et les jeux de hasard exploités par des opérateurs privés mais elles ne paraissent pas suffisamment pertinentes pour légitimer deux régimes juridiques différents. Ainsi, par exemple :

- Selon la Loterie Nationale, les *jeux Woohoo* fonctionneraient selon un plan de lots et au moment de l'achat, il serait déjà établi si le joueur va gagner ou perdre, les actions ultérieures n'étant qu'une animation pour découvrir ce fait établi. À supposer que ce critère soit pertinent, encore faut-il constater que l'arrêté royal de 2012, tel que modifié en 2017, laisse de la place pour les actions des joueurs qui influencent le résultat du jeu et que cela se reflète dans la présentation du jeu, et dans les actions que le joueur doit entreprendre.

- Dans les *jeux Woohoo*, la fonction *autoplay* ne concerne qu'un seul tour de jeu. Une fois ce tour de jeu terminé, le joueur doit réinitialiser manuellement le jeu alors que certains jeux du secteur privé, mais pas tous, disposent d'une fonction *autoplay* qui permet de démarrer directement plusieurs nouvelles parties » (Commission des jeux de hasard, note CJH2022D0014 du 16 novembre 2022, pp. 5 à 8; voy. aussi l'avis n° CJH2024R0008 du 5 mars 2025).

B.23.2.3. Bien que les avis de la Commission des jeux de hasard ne soient pas contraignants, il y a toutefois lieu d'avoir égard, dans le cadre des affaires présentement examinées, aux avis précités, dès lors que la Commission des jeux de hasard est l'organisme régulateur du secteur des jeux de hasard (article 9 de la loi du 7 mai 1999) qu'elle exerce ses missions en toute indépendance (article 10, § 6, de la loi du 7 mai 1999) et qu'elle a examiné le cas des jeux de loterie instantanés, proposés en ligne.

B.23.3.1. Au regard de ce qui précède, il ne saurait être exclu que, lorsqu'ils sont proposés en ligne, les jeux de loterie offrent aux joueurs une expérience de jeu analogue et présentent pour eux des risques comparables aux jeux de hasard, notamment en matière de dépendance.

B.23.3.2. Il appartient au législateur d'opérer les distinctions qui s'imposent dans le monde virtuel en fonction des risques propres à chaque type de jeu, qu'il soit qualifié de jeu de hasard ou de jeu de loterie.

B.23.4. Pour le surplus, ni la loi du 19 avril 2002 ni le contrat de gestion conclu entre la Loterie nationale et l'autorité fédérale ne sauraient, au regard de l'objectif de protection des joueurs dans le monde virtuel, justifier l'exclusion des jeux de loterie du champ d'application de la disposition attaquée.

B.23.5. Le critère de distinction mentionné en B.21 n'est pas pertinent au regard des objectifs poursuivis par le législateur. L'article 27, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2024, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.24.1. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 8309, le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 et les deux premières branches du premier moyen dans l'affaire n° 8316 sont fondés. Partant, il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice la question préjudiciale suggérée par la partie requérante dans l'affaire n° 8316.

Dès lors que les autres moyens mentionnés en B.14.1 à B.14.3.2 ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue, ils ne doivent pas être examinés.

B.24.2. Il appartient au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée. Dans l'attente de cette intervention législative, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, pour garantir la protection des joueurs et empêcher que renaissent les inconstitutionnalités mentionnées en B.20.2, de maintenir les effets de la disposition annulée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026.

En ce qui concerne l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 (article 5 de la loi du 18 février 2024)

B.25.1. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8309 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) et avec les articles 16 et 52 de la Charte. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée est discriminatoire en ce que l'âge minimum qu'elle prévoit ne s'applique pas aux jeux de loterie proposés par la Loterie nationale.

B.25.2. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 4, 5, 7, 14 et 15 de la loi

du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre certaines formes de discrimination » (ci-après : la loi du 10 mai 2007). Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée crée une différence de traitement entre les personnes majeures, selon qu'elles ont atteint l'âge de 21 ans ou non, sans que cette mesure soit raisonnablement justifiée par l'objectif de protection des jeunes joueurs.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de la Charte, en ce que la disposition attaquée ne viserait pas les jeux de loterie organisés par la Loterie nationale.

Le cinquième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'âge minimum attaqué s'appliquerait indistinctement aux jeux de hasard en ligne et aux jeux de hasard proposés dans le monde réel, alors que cette identité de traitement ne serait pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif, poursuivi par le législateur, de protection des joueurs dans le monde virtuel.

B.26. La Cour examine d'abord la recevabilité des griefs précités.

B.27.1.1. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 8309 et le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314, il y a lieu de relever que les griefs des parties requérantes se limitent à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Partant, les moyens sont irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et des articles 16 et 52 de la Charte.

B.27.1.2. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8314 porte notamment sur la violation de certaines dispositions de la loi du 10 mai 2007.

Ni l'article 142 de la Constitution, ni la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne confèrent à la Cour le pouvoir de contrôler des dispositions législatives au regard d'autres dispositions législatives qui ne sont pas des règles répartitrices de compétences. La Cour n'est dès lors pas compétente pour examiner le moyen en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 10 mai 2007.

B.27.2.1. Plusieurs exceptions d’irrecevabilité portent sur le troisième moyen dans l’affaire n° 8309 et sur le quatrième moyen dans l’affaire n° 8314.

B.27.2.2. Dans les moyens précités, les parties requérantes dénoncent la circonstance que les jeux de loterie ne sont pas visés par la disposition attaquée.

B.27.2.3. La disposition attaquée fixe à 21 ans l’âge minimum pour la pratique des jeux de hasard visés dans la loi du 7 mai 1999.

Comme il est dit en B.2.3, cette loi ne s’applique pas aux loteries publiques organisées sur la base de la loi du 19 avril 2002, dont la Loterie nationale a le monopole en application de l’article 7 de cette même loi. L’article 37/1, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002 dispose que « la participation aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale est interdite aux mineurs ».

B.27.2.4. Il n’en reste pas moins que l’article 5 de la loi du 18 février 2024 fait naître une différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale, en ce qu’il fixe à 21 ans l’âge minimal pour les jeux de hasard, alors que l’âge minimal pour les loteries publiques est, lui, maintenu à 18 ans. La circonstance que les jeux de hasard et les loteries publiques sont soumis à des régimes légaux distincts ne saurait empêcher que la Cour connaisse d’une différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale qui serait la conséquence de la modification de l’un de ces deux régimes. À défaut, il serait *de facto* impossible de faire contrôler une telle différence de traitement par la Cour dans le cadre d’un recours en annulation. Partant, le troisième moyen dans l’affaire n° 8309 et le quatrième moyen dans l’affaire n° 8314 sont recevables.

B.28.1. La Cour doit examiner si la disposition attaquée engendre une discrimination fondée sur l’âge (troisième moyen dans l’affaire n° 8314) ou sur la nature du jeu de hasard (cinquième moyen dans l’affaire n° 8314).

B.28.2. La disposition attaquée crée une différence de traitement fondée sur l’âge du joueur, selon qu’il a atteint l’âge de 21 ans ou non. En outre, elle s’applique de la même manière

à tous les joueurs, indépendamment de la nature du jeu de hasard concerné, que celui-ci soit organisé dans le monde réel ou en ligne.

La différence et l'identité de traitement attaquées reposent donc sur des critères objectifs.

B.28.3.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.5.3 que la disposition attaquée vise à généraliser l'âge minimum de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard, indépendamment de la nature du jeu concerné, dans une logique de protection des joueurs les plus vulnérables. En particulier, le législateur a estimé que les jeunes joueurs sont particulièrement exposés aux risques de dépendance. Par ailleurs, il a souhaité apporter de la clarté et de la cohérence au secteur concerné, en prenant une mesure applicable à l'ensemble des jeux de hasard visés par la loi du 7 mai 1999, sans exception.

La disposition attaquée poursuit donc des objectifs légitimes.

B.28.3.2. Les critères de distinction mentionnés en B.28.2 sont pertinents au regard des objectifs poursuivis. D'une part, la mesure attaquée, en n'opérant pas de distinction entre les joueurs selon qu'ils participent à des jeux de hasard dans le monde réel ou en ligne, s'inscrit dans le cadre des objectifs de clarté et de cohérence précités. D'autre part, en ce qui concerne la fixation de l'âge minimum à 21 ans, le législateur s'est fondé sur les recommandations d'organisations actives dans le secteur des addictions (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, pp. 19 et 20).

B.28.3.3. Par ailleurs, la disposition attaquée participe de manière générale à l'objectif de canalisation poursuivi par la loi du 7 mai 1999 et s'inscrit dans une tendance progressive au relèvement de l'âge minimum requis pour la pratique des jeux de hasard.

Dans sa version initiale, l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 ne prévoyait un âge minimum de 21 ans que pour les accès aux établissements de classe I et II – à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard sur leur lieu de travail. Par la loi du 10 janvier 2010 « portant modification de la législation relative aux jeux de hasard », le législateur a interdit la pratique des jeux de hasard au moyen d'instruments de la société de l'information aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception des paris. Ensuite, 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 », le législateur a fixé à 21 ans l'âge minimum pour la pratique des jeux de hasard automatiques visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV. Enfin, par la loi du 18 février 2024, attaquée, le législateur a appliqué la limite de 21 ans pour la participation aux jeux de hasard dans les établissements de classe III, pour l'accès aux établissements de classe IV et pour la participation à des paris en ligne.

B.28.4. Pour le surplus, la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés pour les opérateurs de jeux de hasard visés par la loi du 7 mai 1999.

Tout d'abord, en ce qui concerne le choix de l'âge de 21 ans, il y a lieu de relever que le législateur peut, au regard du pouvoir d'appréciation dont il dispose dans la matière des jeux de hasard, appréhender la diversité des situations en faisant usage de catégories qui tout à la fois peuvent ne correspondre aux réalités que de manière simplifiée et approximative et résulter de la nécessité de mettre une limite quelque part.

En outre, la mesure attaquée ne prive les opérateurs précités que d'une partie réduite de leur clientèle, à savoir des personnes majeures âgées de moins de 21 ans, pour la participation aux jeux de hasard dans les établissements de classe III, pour l'accès aux établissements de classe IV et pour la participation à des paris en ligne.

Enfin, la mesure attaquée a été publiée au *Moniteur belge* du 1er mars 2024 et elle n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 2024 (article 9 de la loi du 18 février 2024), ce qui a permis aux opérateurs précités de prendre les mesures nécessaires afin de s'adapter à la nouvelle réglementation. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 précisent à cet égard qu'« étant donné la nature des modifications, cette période offre un délai suffisant pour procéder aux modifications requises » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, DOC 55-0384/001, p. 24).

B.29. Les troisième et cinquième moyens dans l'affaire n° 8314 ne sont pas fondés.

B.30.1. La Cour doit encore examiner la différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale, en ce que l'âge minimal pour les jeux de hasard est fixé à 21 ans, alors que l'âge minimal pour les loteries publiques est maintenu à 18 ans.

B.30.2. Il ressort de ce qui est dit en B.22.1 à B.23.5 que, même si les loteries publiques et les jeux de hasard ont des caractéristiques matérielles spécifiques distinctes, ils peuvent néanmoins entraîner des risques similaires pour les joueurs lorsqu'ils sont proposés en ligne, notamment en matière de dépendance. Dans ces circonstances, il n'est pas raisonnablement justifié que des différences d'âge substantielles soient maintenues entre les mesures de protection des joueurs applicables aux jeux de hasard et aux loteries publiques qui sont proposés dans le monde virtuel.

Comme il est dit en B.27.2.3, la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux loteries publiques. L'âge minimal pour participer à ces dernières est réglé à l'article 37/1, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002. Par conséquent, la discrimination constatée ne trouve pas son origine dans la disposition attaquée, qui a inscrit à l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 un âge minimal généralisé de 21 ans pour la pratique des jeux de hasard, mais dans l'absence, dans la loi du 19 avril 2002, de dispositions opérant les distinctions qui s'imposent en ce qui concerne l'âge minimal pour participer aux loteries publiques en ligne en fonction des risques propres à chaque type de jeu, comme il est dit en B.23.3.2. Il appartient au législateur de mettre fin à cette discrimination, au plus tard le 31 décembre 2026.

B.30.3. Sans préjudice de l'inconstitutionnalité constatée en B.30.2, le troisième moyen dans l'affaire n° 8309 et le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314 ne sont pas fondés.

En ce qui concerne l'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 (article 6 de la loi du 18 février 2024)

B.31.1. Les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313 sont respectivement pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 1er du

Premier Protocole additionnel et avec l'article 17 de la Charte, et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 15 et 16 de la Charte et avec les articles 49 et 56 du TFUE. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée constitue une ingérence dans l'activité économique des jeux de hasard qui n'est pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif de protection des joueurs.

Le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 20 et 21 de la Charte, en ce que l'interdiction, attaquée, d'octroyer des avantages ne s'appliquerait pas aux jeux de loterie organisés par la Loterie nationale.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8313 est pris de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 49 de la Charte. Les parties requérantes font valoir que l'interdiction d'octroi de « toute forme d'avantage proposé en vue d'influencer le comportement de jeu des joueurs ou d'attirer ou conserver des joueurs » ne respecte pas les exigences de clarté et de précision inhérentes au principe de légalité en matière pénale.

B.31.2. Le premier moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE et avec l'article 16 de la Charte, de l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et enfin de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Selon les parties requérantes, en tant qu'elle empêche la publicité sous forme de l'octroi de bonus, la disposition attaquée restreint de manière déraisonnable la liberté d'établissement, la libre prestation des services, la liberté d'expression, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de la Charte, en ce que la disposition attaquée ne viserait pas les jeux de loterie organisés par la Loterie nationale.

Le cinquième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'interdiction, attaquée, d'octroyer des avantages s'appliquerait indistinctement aux jeux de hasard en ligne et aux jeux de hasard proposés dans le monde réel, alors que cette identité de traitement ne serait pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif, poursuivi par le législateur, de protection des joueurs dans le monde virtuel.

B.32. La Cour examine d'abord la recevabilité des griefs précités.

B.33.1. Comme il est dit en B.27.1.1, les griefs formulés par les parties requérantes dans l'affaire n° 8314 dans le cadre de leur quatrième moyen se limitent à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Partant, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 16 de la Charte.

B.33.2.1. En outre, le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen dans l'affaire n° 8314 est irrecevable en ce qu'il incite la Cour à réaliser un contrôle de la disposition attaquée directement au regard des articles 49 et 56 du TFUE.

B.33.2.2. Les articles 49 et 56 du TFUE garantissent la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

B.33.2.3. Les jeux de hasard visés par la loi du 7 mai 1999, en ce compris les paris, sont susceptibles d'offrir, contre une mise valant paiement, une espérance de gain en argent (CJCE, 21 octobre 1999, C-67/98, *Zenatti*, ECLI:EU:C:1999:514, point 18; grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, précité, point 40). Ils constituent donc une activité économique, encadrée par les libertés économiques consacrées par le TFUE, dont la libre prestation des services (CJCE, 11 septembre 2003, C-6/01, *Anomar*, ECLI:EU:C:2003:446, points 44 et 47; grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, précité, point 41).

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'une mesure constitue une restriction de la libre prestation des services garantie par l'article 56 du TFUE lorsque cette mesure

interdit, gêne ou rend moins attrayant l'exercice de ces libertés (CJUE, 22 janvier 2015, C-463/13, *Betting Ltd et Stanley International Betting Ltd*, ECLI:EU:C:2015:25, point 45).

B.33.2.4. Dès lors qu'elle interdit aux opérateurs de jeux de hasard d'octroyer aux joueurs les bonus et les avantages qu'elle vise, la disposition attaquée entraîne une restriction de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services.

Lorsque ces libertés sont invoquées en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, comme c'est le cas en l'espèce, la Cour doit examiner s'il est porté une atteinte discriminatoire à ces garanties, notamment à l'égard des parties requérantes.

B.33.3.1. Le Conseil des ministres soutient également que les premier, deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 8313 sont irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 15, 16, 17, 20 et 21 de la Charte.

B.33.3.2. Comme il est dit en B.17.2, la compatibilité d'une disposition législative avec plusieurs dispositions de la Charte, lues en combinaison avec les dispositions constitutionnelles dont la Cour garantit le respect, ne peut être examinée que dans la mesure où la disposition attaquée relève du champ d'application du droit de l'Union.

B.33.3.3. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 8313 invoquent la violation de la Charte dans le cadre de leurs griefs relatifs à la violation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, lesquelles sont garanties. Au regard de ce qui est dit en B.33.2.4, il y a lieu de considérer que la disposition attaquée relève du champ d'application des articles 49 et 56 du TFUE et que le deuxième moyen est recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 15 et 16 de la Charte.

B.33.3.4. En revanche, dans les premier et troisième moyens précités, ces parties n'étayent pas la violation des articles 17, 20 et 21 de la Charte. Partant, ces moyens sont irrecevables en ce qu'ils sont pris des dispositions de la Charte.

B.33.3.5. Le même constat vaut pour le quatrième moyen dans l'affaire n° 8313, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 49 de la Charte.

B.33.4.1. Le Conseil des ministres soulève une exception d'irrecevabilité au sujet du troisième moyen dans l'affaire n° 8313 et du quatrième moyen dans l'affaire n° 8314. Dans ces moyens, les parties requérantes dénoncent la circonstance que les jeux de loterie organisés par la Loterie nationale ne sont pas visés par la disposition attaquée.

B.33.4.2. La disposition attaquée interdit aux titulaires d'une licence octroyée sur la base de la loi du 7 mai 1999 de proposer des bonus ou des avantages à leurs clients.

Comme il est dit en B.2.3 et en B.27.2.3, cette loi ne s'applique pas aux loteries publiques organisées sur la base de la loi du 19 avril 2002, dont la Loterie nationale a le monopole en application de l'article 7 de cette même loi. La disposition attaquée ne modifie pas la loi du 19 avril 2002.

Il n'en demeure pas moins que l'article 6 de la loi du 18 février 2024 fait naître une différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale, en ce qu'il prévoit une interdiction de proposer des bonus et des avantages dans le cadre des jeux de hasard, alors que les loteries publiques ne sont pas soumises à une telle mesure. Comme il est dit en B.27.2.4, la circonstance que les jeux de hasard et les loteries publiques sont soumis à des régimes légaux distincts ne saurait empêcher que la Cour connaisse d'une différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale qui serait la conséquence de la modification de l'un de ces deux régimes. Partant, le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 et le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314 sont recevables.

B.34.1. La Cour examine tout d'abord si la disposition attaquée respecte le principe de légalité en matière pénale (quatrième moyen dans l'affaire n° 8313).

B.34.2.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.34.2.2. En ce qu'il exige que tout délit soit prévu par la loi, l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution. Les garanties fournies par ces dispositions forment dès lors, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

B.34.2.3. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

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

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

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

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

B.34.3. L'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi du 18 février 2024, interdit « toute forme d'avantage proposé en vue d'influencer le comportement de jeu des joueurs ou d'attirer ou conserver des joueurs ».

En application de l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 23 de 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 », le non-respect de cette interdiction est puni d'une amende de 26 à 72 000 euros.

B.34.4. Les griefs des parties requérantes invitent la Cour à examiner si l'interdiction précitée est conforme aux conditions de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale en vertu du principe de légalité garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution et par l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.34.5.1. Lorsqu'elle apprécie la clarté et la prévisibilité de la mesure attaquée, la Cour doit avoir à l'esprit que cette mesure s'adresse aux personnes titulaires d'une licence sur la base de la loi du 7 mai 1999. L'on peut attendre de tout opérateur de jeux de hasard qu'il fasse preuve

de la vigilance nécessaire dans l'exercice de son métier et qu'il mette un soin particulier à évaluer les risques que son activité comporte.

B.34.5.2. Comme il est dit en B.6.1, l'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il était applicable avant sa modification par la disposition attaquée, interdisait aux établissements de jeux de hasard de classes II, III et IV de proposer à leurs clients des déplacements, des repas, des boissons et des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux prix du marché de biens et de services comparables.

Il ressort des travaux préparatoires cités en B.6.3 que cette interdiction n'était pas suffisamment claire, notamment en ce qui concernait sa portée dans le cadre des jeux de hasard proposés en ligne. À cet égard, le Conseil d'État avait notamment jugé :

« Si certes l'article 60 [de la loi du 7 mai 1999] a été adopté à un moment où le législateur n'avait pas encore mis en place le système des licences supplémentaires ‘+’, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi, à défaut de précision ou d'habilitation législative spécifique, l'interdiction des ‘cadeaux’ ne s'appliquerait également pas aux jeux de hasard et aux paris sous forme digitale. Des déplacements, des repas, des boissons ou des présents peuvent, en effet, être offerts via, par exemple, des bons électroniques échangeables auprès de prestataires, distincts ou non des opérateurs de jeux de hasard et de paris, réalisant la prestation promise.

La partie adverse ne peut ainsi être suivie lorsqu'elle affirme que la loi du 7 mai 1999, précitée, contient une interdiction d'offrir des bonus dans le monde réel mais pas dans le monde virtuel. Au vu de la généralité des termes de l'article 60 et de la circonstance qu'il n'a pas été modifié par la loi du 10 janvier 2010, pour soustraire les jeux en ligne de son champ d'application, il y a lieu d'appliquer l'interdiction des ‘cadeaux’ à l'ensemble des jeux de hasard exploités, en ligne ou hors ligne, dans les établissements des classes II, III et IV et de tolérer une exception pour les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe I » (CE, 6 février 2020, n° 246.999, ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.246.999).

B.34.5.3. Ainsi que les travaux préparatoires repris en B.6.3 le mettent en évidence, par la disposition attaquée, le législateur a souhaité mettre fin à cette ambiguïté et consacrer la jurisprudence précitée du Conseil d'État dans la loi du 7 mai 1999. Partant, c'est précisément à des fins de clarté et de prévisibilité que le législateur a entendu prévoir l'interdiction attaquée.

B.34.5.4. En outre, le législateur a délimité, dans le texte de la disposition attaquée même, la finalité de l’interdiction des avantages qui visent à influencer le comportement des joueurs et à attirer ou à conserver des joueurs.

Il appartient au juge pénal de vérifier, sur la base de tous les éléments concrets du dossier, si un avantage déterminé a été octroyé dans le cadre d’une telle finalité.

B.34.5.5. Par ailleurs, les travaux préparatoires précités précisent que les avantages interdits recouvrent notamment l’octroi de parties gratuites, même si aucune somme d’argent n’y est liée, l’application d’un facteur multiplicateur sur les gains de la première partie, la réduction du risque pour le joueur en cas de perte, la mise en place d’un système par lequel le versement fait sur le site Web est multiplié en fonction du montant déjà misé antérieurement, ou encore l’attribution d’un crédit de jeu comme prix dans un concours dans le monde physique.

À l’inverse, ces mêmes travaux préparatoires indiquent que le taux de redistribution des jeux de hasard n’est pas considéré comme un avantage, dès lors qu’il est inhérent à de tels jeux que le gain augmente corrélativement à la prise de risques et qu’il s’agit d’une modalité technique qui ne peut pas être modifiée de manière temporaire.

B.34.5.6. Partant, en ce qu’elle interdit « toute forme d’avantage proposé en vue d’influencer le comportement de jeu des joueurs ou d’attirer ou conserver des joueurs », la disposition attaquée satisfait aux exigences de clarté et de précision qui découlent des dispositions de référence citées en B.34.2.1.

Le quatrième moyen dans l’affaire n° 8313 n’est pas fondé.

B.35.1. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée engendre une discrimination fondée sur la nature du jeu de hasard (cinquième moyen dans l’affaire n° 8314) et si cette disposition est compatible avec le droit de propriété, avec la liberté d’établissement et avec la libre prestation des services (premier et deuxième moyens dans l’affaire n° 8313 et premier moyen dans l’affaire n° 8314), avec la liberté d’expression et avec la liberté d’entreprendre (premier moyen dans l’affaire n° 8314).

B.35.2.1. Comme il est dit en B.33.2.3, les jeux de hasard visés dans la loi du 7 mai 1999 constituent une activité économique, encadrée par les libertés économiques consacrées par le TFUE, dont la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Dès lors qu'elle interdit aux opérateurs de jeux de hasard d'octroyer aux joueurs les bonus et les avantages qu'elle vise, la disposition attaquée entraîne une restriction de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services.

Pour être compatible avec l'article 56 du TFUE, une mesure indistinctement applicable restreignant la libre prestation des services doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ce qui implique qu'elle doit répondre véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique, et elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (CJCE, 6 novembre 2003, C-243/01, *Gambelli e.a.*, ECLI:EU:C:2003:597, point 65; CJUE, grande chambre, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group Ltd*, précité, point 55; 22 juin 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, ECLI:EU:C:2017:491, point 40).

Dans le domaine des jeux et des paris, la Cour de justice a jugé que les objectifs de prévention de la fraude, de protection des consommateurs et de protection de l'ordre social constituent des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des restrictions de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (CJCE, grande chambre, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International Ltd*, ECLI:EU:C:2009:519, point 56; CJUE, 30 juin 2011, C-212/08, *Zeturf Ltd*, ECLI:EU:C:2011:437, point 38; 22 juin 2017, C-49/16, *Unibet International Ltd*, précité, point 36). En outre, selon la Cour de justice, les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ainsi que les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris peuvent être de nature à justifier l'existence, au profit des autorités nationales, d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social (CJUE, 3 juin 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd et Ladbrokes International Ltd*, ECLI:EU:C:2010:308, point 19).

B.35.2.2. L'article 15 de la Charte dispose :

« 1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée.

2. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre.

3. Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union ».

L'article 16 de la Charte garantit la liberté d'entreprendre. Cette liberté 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.

Les articles 15 et 16 de la Charte sont étroitement liés à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, telles qu'elles sont garanties par les articles 49 et 56 du TFUE.

B.35.2.3. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans l'article 16 de la Constitution, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et tout règlement de l'usage des biens (alinéa 2).

Toute ingérence dans le droit de propriété doit être établie par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé, tout en évitant une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative (CEDH, grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 187-188; grande chambre, 11 décembre 2018, *Lekić c. Slovénie*, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, §§ 94-95). En outre, toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.35.2.4. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 19 de la Constitution interdit que la liberté d'expression soit soumise à des restrictions préventives, mais non que les infractions qui sont commises à l'occasion de la mise en œuvre de cette liberté soient sanctionnées.

En ce qu'il reconnaît le droit à la liberté d'expression, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de manifester ses opinions en toute matière. Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

L'information à caractère commercial est protégée par la liberté d'expression (CEDH, 20 novembre 1989, *Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, § 26; grande chambre, 13 juillet 2012, *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2012:0713JUD001635406 § 61; 30 janvier 2018, *Sekmadienis Ltd. c. Lituanie*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714).

La liberté d'expression peut, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, être soumise, sous certaines conditions, à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions, en vue, notamment, de la protection de la santé publique, de la réputation ou des droits d'autrui. Les exceptions dont elle est assortie appellent toutefois « une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière contraignante » (CEDH, grande chambre, 20 octobre 2015, *Pentikäinen c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD001188210, § 87). Une ingérence dans la liberté d'expression précitée doit être prévue par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit donc être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé. Ces exigences ne peuvent cependant pas aboutir à une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative (CEDH, grande chambre, 22 octobre 2007, *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France*, ECLI:CE:ECHR:2007:1022JUD002127902, § 41; grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 141-142; grande chambre, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 131-133). Il doit ensuite être démontré que la restriction est nécessaire dans une société démocratique, qu'elle répond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

B.35.3.1. La disposition attaquée s'applique de la même manière aux joueurs et aux opérateurs, indépendamment de la nature du jeu de hasard concerné, que celui-ci soit organisé dans le monde réel ou en ligne.

Cette identité de traitement repose sur un critère objectif.

B.35.3.2. En prohibant les avantages qu'elle énumère, la disposition s'inscrit dans le cadre des objectifs poursuivis de manière générale par la loi du 18 février 2024, à savoir le renforcement de la protection du joueur et la prévention des problèmes liés aux jeux de hasard, de manière cohérente et efficace, comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.1 et en B.6.3. Ce faisant, le législateur poursuit également l'objectif de canalisation sur lequel se fonde la loi du 7 mai 1999, comme il est dit en B.4.

La disposition attaquée poursuit donc des objectifs légitimes qui constituent des raisons impérieuses d'intérêt général, en tant qu'ils visent la prévention de la fraude, la protection des consommateurs et la protection de l'ordre social.

B.35.3.3. L'identité de traitement mentionnée en B.35.3.1 est pertinente au regard des objectifs poursuivis. En effet, dès lors qu'elle n'opère pas de distinction entre les joueurs selon qu'ils participent à un jeu de hasard dans le monde réel ou en ligne, la mesure attaquée s'inscrit dans le cadre des objectifs d'efficacité et de cohérence précités.

B.35.3.4. Par ailleurs, la disposition attaquée répond au souci d'atteindre d'une manière cohérente et systématique les objectifs poursuivis. En effet, outre qu'elle participe de manière générale à l'objectif de canalisation poursuivi par la loi du 7 mai 1999, elle suit la tendance à interdire progressivement l'octroi d'avantages aux joueurs par les opérateurs des jeux de hasard, comme il ressort de ce qui est dit en B.34.5.2 et B.34.5.3.

B.35.3.5. La disposition attaquée énumère les avantages dont l'octroi aux clients est interdit. Il s'agit tout d'abord des déplacements, des repas, des boissons ou des cadeaux proposés gratuitement ou en dessous du prix du marché, ainsi que des participations gratuites

à des jeux et des crédits de jeu. Ce faisant, la disposition attaquée satisfait aux critères de clarté et de précision qui découlent du droit de propriété et de la liberté d'expression.

Pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés en B.34.5.1 à B.34.5.6, c'est également le cas de l'interdiction d'octroyer « toute forme d'avantage proposé en vue d'influencer le comportement de jeu des joueurs ou d'attirer ou conserver des joueurs ».

B.35.3.6. Il reste encore à examiner si la disposition attaquée produit des effets disproportionnés pour les opérateurs de jeux de hasard visés dans la loi du 7 mai 1999.

Tout d'abord, en matière d'avantages et de bonus pour les joueurs, le législateur a prévu un système différencié en fonction de la nature de la licence octroyée sur la base de la loi du 7 mai 1999. En effet, certains avantages peuvent être proposés aux clients des établissements de classe I, c'est-à-dire des casinos, en application de l'article 60, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999. Ce faisant, le législateur est parti du principe qu'autoriser les établissements de jeux de hasard pour lesquels le seuil d'accessibilité est inférieur à celui des casinos à octroyer des avantages risquerait dans une trop large mesure, en raison de l'attrait des avantages octroyés, de générer des comportements pathologiques auprès des joueurs socialement vulnérables et l'éloignerait trop des objectifs poursuivis par la loi du 18 février 2024 et, plus généralement, par la loi du 7 mai 1999 (arrêt n° 113/2004 du 23 juin 2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.113, B.11).

Ensuite, l'article 60, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi du 18 février 2024, ne concerne pas toute forme d'activité commerciale ou publicitaire, mais se limite à interdire les avantages et les bonus. À cet égard, les griefs formulés par les parties requérantes au sujet de l'interdiction de la publicité ne sauraient en soi être imputables à l'article 6 de la loi du 18 février 2024 mais concernent l'article 7 de cette loi, qui remplace l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999.

En toute hypothèse, les parties requérantes ne démontrent pas que la possibilité d'octroyer des avantages et des bonus est essentielle pour qu'elles puissent exercer leurs activités

économiques de manière rentable (arrêt de la Cour n° 43/2022 du 17 mars 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.043, B.15).

B.35.4. Les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313 et les premier et cinquième moyens dans l'affaire n° 8314 ne sont pas fondés.

B.36.1. La Cour doit encore examiner la différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale, en ce qu'aucune interdiction de proposer des bonus et des avantages ne s'applique dans le cadre des loteries publiques.

B.36.2. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.22.1 à B.23.5 et en B.30.2, il n'est pas raisonnablement justifié que des différences substantielles concernant l'interdiction de proposer des bonus et des avantages soient maintenues entre les mesures de protection des joueurs applicables aux jeux de hasard et aux loteries publiques qui sont proposés dans le monde virtuel.

Comme il est dit en B.27.2.3 et en B.34.4.2, la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux loteries publiques. Par conséquent, la discrimination constatée ne trouve pas son origine dans la disposition attaquée, mais dans l'absence d'une disposition inscrivant dans la loi du 19 avril 2002 une interdiction analogue pour les loteries publiques en ligne. Il appartient au législateur de mettre fin à cette discrimination, au plus tard le 31 décembre 2026.

B.36.3. Sans préjudice de l'inconstitutionnalité constatée en B.36.2, le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 et le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314 ne sont pas fondés.

En ce qui concerne l'article 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 (articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024)

B.37.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 8309 est pris de la violation de l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et des articles 49 et 56 du TFUE. Les parties requérantes font valoir que l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024 constitue une restriction non raisonnablement justifiée de la liberté d'expression, de la liberté

d'établissement et de la libre prestation des services. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes précisent que la violation des articles 49 et 56 du TFUE est invoquée en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8309 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 7 de la loi du 18 février 2024 ne s'applique pas aux jeux de loterie proposés par la Loterie nationale.

B.37.2. Les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313 sont respectivement pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel et avec l'article 17 de la Charte, et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 15 et 16 de la Charte et avec les articles 49 et 56 du TFUE. Selon les parties requérantes, l'interdiction de la publicité prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024 constitue une ingérence dans l'activité économique des jeux de hasard qui n'est pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif de protection des joueurs.

Le troisième moyen dans l'affaire n° 8313 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 20 et 21 de la Charte, en ce que l'interdiction de la publicité prévue par l'article 7 de la loi du 18 février 2022 ne s'appliquerait pas aux jeux de loterie organisés par la Loterie nationale.

B.37.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE et avec l'article 16 de la Charte, de l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et enfin de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Selon les parties requérantes, en tant qu'ils interdisent la publicité, les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 restreignent de manière déraisonnable la liberté d'établissement, la libre prestation des services, la liberté d'expression, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de légalité. Les parties requérantes allèguent que les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 visent à conférer *a posteriori* une base légale à l'arrêté royal du 27 février 2023 et à interférer sur les recours en annulation dirigés contre cet arrêté royal actuellement pendents devant le Conseil d'État.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de la Charte, en ce que l'article 7 de la loi du 18 février 2024 ne viserait pas les jeux de loterie organisés par la Loterie nationale.

Le cinquième moyen dans l'affaire n° 8314 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'interdiction de publicité prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024 s'appliquerait indistinctement aux jeux de hasard en ligne et aux jeux de hasard proposés dans le monde réel, alors que cette identité de traitement ne serait pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif, poursuivi par le législateur, de protection des joueurs dans le monde virtuel.

B.37.4. Le premier moyen en sa troisième branche dans l'affaire n° 8316 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 102 et 106 du TFUE, en ce que l'interdiction de la publicité prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024 ne s'appliquerait pas aux jeux de loterie proposés par la Loterie nationale, ce qui engendrerait une discrimination fondée sur la nationalité.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8316 est pris de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution. La partie requérante fait valoir que l'article 7 de la loi du 18 février 2024 viole le principe de légalité en matière pénale en ce qu'il habilite le Roi à prévoir des exceptions à l'interdiction de la publicité.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8316 est pris de la violation de l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante affirme que l'interdiction de la publicité prévue à l'article 7 de la loi du 18 février 2024 constitue une restriction de la liberté d'expression qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.37.5. Le premier moyen dans l'affaire n° 8319 est pris de la violation des articles 12 et 14 de la Constitution et des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 33, 36, 37, 105 et 108 de la Constitution. Les parties requérantes soutiennent que les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 violent le principe de légalité en matière pénale, dès lors que les éléments essentiels de l'infraction de violation de l'interdiction de la publicité ne sont pas définis et que l'habilitation faite au Roi est trop large.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8319 est pris de la violation des articles 10, 11, 19 et 25 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 11 de la Charte, avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article II.3 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du TFUE, et des principes de sécurité juridique et de confiance. Selon les parties requérantes, les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 ne répondent pas à l'exigence de prévisibilité et restreignent de manière disproportionnée la liberté d'expression, la liberté d'entreprendre, le droit de propriété, la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

Le troisième moyen dans l'affaire n° 8319 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les articles 7 et 8 de la loi du 18 février 2024 ne s'appliqueraient pas aux jeux de loterie organisés par la Loterie nationale.

B.38. La Cour examine d'abord les griefs relatifs à la violation, par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, de la liberté d'établissement, de la libre prestation des services, de la liberté

d'expression, du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre (premier moyen dans l'affaire n° 8309, premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313, premier moyen dans l'affaire n° 8314, quatrième moyen dans l'affaire n° 8316 et deuxième moyen dans l'affaire n° 8319).

B.39.1.1. Le Conseil des ministres soutient que les griefs des parties requérantes relatifs à l'interdiction de la publicité sont irrecevables, dès lors que cette interdiction est concrètement imputable à l'arrêté royal du 27 février 2023.

B.39.1.2. C'est bien l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, qui porte sur l'interdiction de principe de la publicité pour les jeux de hasard. La circonstance que le Roi est habilité à prévoir des exceptions à cette interdiction n'a pas en soi pour effet que les griefs des parties requérantes ne puissent pas être imputés à cette disposition.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.39.2.1. En outre, le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen dans l'affaire n° 8309, le premier moyen dans l'affaire n° 8314 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 8319 sont irrecevables en ce qu'ils incitent la Cour à réaliser un contrôle de la disposition attaquée directement au regard des articles 49 et 56 du TFUE.

B.39.2.2. Comme il est dit en B.33.2.4, la Cour est compétente pour examiner s'il est porté une atteinte discriminatoire aux articles 49 et 56 du TFUE lorsqu'ils sont invoqués en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui est le cas du premier moyen dans l'affaire n° 8314 et du deuxième moyen dans l'affaire n° 8319.

B.39.2.3. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 8309, les parties requérantes n'invoquent formellement la violation des articles 10 et 11 de la Constitution que dans leur mémoire en réponse.

B.39.2.4. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le

respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.39.2.5. En l'espèce, il serait excessivement formaliste de déclarer le premier moyen dans l'affaire n° 8309 irrecevable dans la mesure où il porte sur les articles 49 et 56 du TFUE au seul motif que ces dispositions conventionnelles sont invoquées directement et non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, la requête se réfère expressément à la jurisprudence par laquelle la Cour se déclare compétente pour contrôler ces dispositions conventionnelles par la combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, conformément au principe rappelé en B.39.2.2. Par ailleurs, la violation des articles 49 et 56 du TFUE est invoquée conjointement avec celle de l'article 19 de la Constitution, qui relève des compétences de la Cour.

Il ressort en outre du mémoire introduit par le Conseil des ministres qu'il a pu répondre adéquatement aux divers griefs formulés par les parties requérantes.

B.39.2.6. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

B.39.3.1. Le Conseil des ministres soutient également que les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313 sont irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 15, 16 et 17 de la Charte.

B.39.3.2. La compatibilité d'une disposition législative avec plusieurs dispositions de la Charte, lues en combinaison avec les dispositions constitutionnelles dont la Cour garantit le respect, ne peut être examinée que dans la mesure où la disposition attaquée relève du champ d'application du droit de l'Union.

B.39.3.3. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 8313 invoquent la violation de la Charte dans le cadre de leurs griefs relatifs à la violation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services garanties, de sorte que ces griefs sont recevables.

B.39.3.4. En revanche, dans le premier moyen dans l'affaire n° 8313, les parties requérantes n'étayent pas la violation de l'article 17 de la Charte ni ne démontrent que les griefs portent sur la disposition attaquée en tant qu'elle relève du champ d'application du droit de l'Union. Partant, ce moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de cette disposition de la Charte.

B.39.4. La loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux loteries publiques organisées sur la base de la loi du 19 avril 2002, dont la Loterie nationale a le monopole, en application de l'article 7 de cette même loi. La disposition attaquée ne modifie pas la loi du 19 avril 2002.

Il n'en demeure pas moins que l'article 7 de la loi du 18 février 2024 fait naître une différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale, en ce qu'il soumet les premiers à une interdiction de principe de publicité, alors qu'une interdiction similaire n'est pas prévue pour les loteries publiques proposées par la seconde. La circonstance que les jeux de hasard et les loteries publiques sont soumis à des régimes légaux distincts ne saurait empêcher que la Cour connaisse d'une différence de traitement entre les établissements de jeux de hasard et la Loterie nationale qui serait la conséquence de la modification de l'un de ces deux régimes. Par conséquent, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8309, le troisième moyen dans l'affaire n° 8313, le quatrième moyen dans l'affaire n° 8314, le premier moyen, en sa troisième branche, dans l'affaire n° 8316 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8319 sont recevables.

B.40.1. La Cour examine d'abord si la disposition attaquée est compatible avec le principe de légalité en matière pénale, tel qu'il est garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution. Ces dispositions garantissent à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Le principe de légalité qui découle de ces dispositions exige en outre que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés et quelles sanctions peuvent être infligées le cas échéant, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, dont les parties requérantes dans l'affaire n° 8319 invoquent également la violation et qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.40.2. Comme il est dit en B.34.5.1, la Cour doit avoir à l'esprit que la mesure attaquée s'adresse aux personnes titulaires d'une licence sur la base de la loi du 7 mai 1999. L'on peut attendre de tout opérateur de jeux de hasard qu'il fasse preuve de la vigilance nécessaire dans l'exercice de son métier et qu'il mette un soin particulier à évaluer les risques que son activité comporte.

B.40.3. En vertu de l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, le non-respect de diverses dispositions de cette loi, y compris de l'article 61, alinéas 2 et 3, attaqué, ainsi que le non-respect des arrêtés pris en exécution de ces dispositions sont punis d'une amende de 26 euros à 72 000 euros. Pour l'examen des moyens pris de la violation du principe de légalité en matière pénale, la disposition attaquée doit dès lors être lue en combinaison avec l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, dans la mesure où il renvoie à la disposition attaquée et est ainsi indissociablement lié à elle.

En ce qu'il participe à déterminer les conditions selon lesquelles certains actes sont qualifiés d'infractions, l'article 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 relève du champ d'application du principe de légalité en matière pénale, garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution. Il n'en reste au demeurant pas moins qu'un simple constat de violation de ce principe ne saurait aboutir à l'annulation intégrale de la disposition attaquée, étant donné que celle-ci produit également des effets sans que son non-respect soit érigé en infraction.

B.40.4. Par l'article 64, précité, le législateur a lui-même déterminé les infractions à la loi du 7 mai 1999 qui donnent lieu à une sanction pénale. Il a, de même, fixé la sanction pénale ainsi que les limites dans lesquelles le juge pénal peut infliger pareille sanction. Le pouvoir d'appréciation qui est laissé au juge à cet égard n'excède pas les limites de ce qu'admettent le principe de légalité et le principe de la sécurité juridique. D'ailleurs, le juge est en tout état de

cause 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.40.5. En vertu de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, il est interdit de « faire de la publicité pour les jeux de hasard, sauf dans les cas expressément autorisés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ». Conformément au troisième alinéa de cette disposition, « [p]our l'application de l'alinéa 2, on entend par 'publicité', toute forme de communication qui vise directement ou indirectement à faire la promotion de jeux de hasard ou à inciter aux jeux de hasard, quels que soient le lieu, les moyens de communication appliqués ou les techniques utilisées. L'apposition de la marque ou du logo, ou des deux est également considérée comme de la publicité ».

Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2024 mentionnent en outre :

« La définition de la publicité couvre les communications qui font la promotion des produits de jeux de hasard et de l'image du titulaire de licence, ainsi que toute communication visant à inciter les joueurs à jouer. Il peut, par exemple, également s'agir de spots publicitaires qui ne font pas la promotion de produits concrets et dont le seul but est de donner une image positive des opérateurs de jeux et des jeux de hasard en général. L'apposition de la marque et/ou du logo sur des vêtements de sport ou dans les lieux où un sport est pratiqué est également considérée comme une publicité visant à promouvoir l'image de marque » (*Doc. parl., Chambre, 2022-2023, DOC 55-0384/006, p. 7*).

L'interdiction de la publicité prévue par la disposition attaquée, dont la violation est susceptible d'aboutir aux sanctions pénales précitées, a dès lors été délimitée de manière suffisamment claire et précise par le législateur lui-même. La circonstance que ce dernier s'est, à cette occasion, écarté de la définition de la « publicité » prévue à l'article I.8, 13°, du Code de droit économique n'est pas de nature à modifier ce constat.

Il n'est pas davantage pertinent que l'article 4, § 2, de la loi du 7 mai 1999, qui n'a pas été modifié par la loi du 18 février 2024, prévoie une interdiction de faire de la publicité « pour un jeu de hasard ou un établissement de jeu de hasard ou de recruter des joueurs pour un jeu de hasard ou un établissement de jeu de hasard quand l'intéressé sait qu'il s'agit de l'exploitation d'un jeu de hasard ou d'un établissement de jeu de hasard non autorisé en application de la présente loi ». Cette interdiction de publicité, dont la violation est elle aussi punie

conformément à l'article 64 de la loi du 7 mai 1999, porte exclusivement sur les jeux de hasard et les établissements de jeux de hasard non autorisés, alors que la disposition attaquée tend également à réglementer la publicité en faveur du marché légal des jeux de hasard. La coexistence des deux dispositions ne signifie pas que leurs conséquences pénales ne sont pas prévisibles.

B.40.6. Par ailleurs, en ce qui concerne l'habilitation faite au Roi de déterminer les exceptions à l'interdiction de la publicité, il y a lieu de souligner que le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation au Roi n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

Il ressort des travaux préparatoires cités en B.7.3 que le législateur entendait autoriser des exceptions à l'interdiction totale de la publicité pour les jeux de hasard, eu égard aux risques qu'une telle interdiction totale comporterait et en particulier à la crainte qu'elle pousse les joueurs vers le marché illégal. Aussi le législateur a-t-il estimé qu'une forme limitée de publicité était acceptable, notamment « pour garantir que les opérateurs de jeux de hasard agréés puissent encore se faire connaître ». En inscrivant l'interdiction de principe de la publicité dans la loi du 7 mai 1999 même et en autorisant le Roi à établir des exceptions à cette interdiction, le législateur a voulu favoriser la sécurité juridique et rendre possible une suppression progressive de la publicité pour les jeux de hasard (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-0384/006, pp. 6-7).

Eu égard à l'évolution permanente du marché des jeux de hasard et à la technicité de cette matière, le législateur ne saurait se voir reprocher de ne pas avoir déterminé lui-même dans le détail les cas où la publicité pour les jeux de hasard peut tout de même être autorisée à titre exceptionnel et où elle ne peut, dès lors, pas donner lieu à une incrimination. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires précités que les exceptions à l'interdiction de publicité établies par le Roi visent à ce que les opérateurs de jeux agréés puissent continuer à jouir d'une notoriété suffisante, de manière à éviter que les joueurs aboutissent sur le marché illégal.

B.40.7. Il ressort de ce qui précède que le législateur a suffisamment précisé l'objectif de l'habilitation attaquée et les limites dans lesquelles elle a été conférée, de même que les comportements jugés infractionnels ainsi que la nature et la portée des sanctions pénales. Partant, les éléments essentiels de l'incrimination ont été fixés par la loi et il est ainsi satisfait au principe de légalité en matière pénale.

B.40.8. Pour le surplus, il appartient au Roi de déterminer les exceptions à l'interdiction de publicité et au juge compétent de vérifier si le Roi a respecté les limites de l'habilitation qui Lui a été conférée par le législateur ainsi que les exigences de clarté et de prévisibilité qui découlent du principe de légalité en matière pénale.

B.40.9. Le contrôle de la disposition attaquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 33, 36, 37, 105 et 108 de celle-ci, dont les parties requérantes dans l'affaire n° 8319 invoquent également la violation, ne conduit pas à une autre conclusion. Ces dispositions n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes.

B.41.1. En tant qu'il interdit la publicité pour les jeux de hasard, sauf dans les cas expressément autorisés par le Roi, l'article 61, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 de la loi du 18 février 2024, entraîne une restriction de la liberté d'établissement, de la libre prestation des services, de la liberté d'expression, du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre.

Pour apprécier la compatibilité de la disposition attaquée avec les droits et libertés précités, la Cour examine successivement si cette disposition poursuit des objectifs légitimes qui constituent des raisons impérieuses d'intérêt général, si elle permet d'atteindre d'une manière cohérente et systématique ces objectifs, si elle est formulée de manière suffisamment claire et précise et, enfin, si elle ne produit pas des effets disproportionnés.

B.41.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.7.4 qu'en établissant le principe d'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard, la disposition attaquée vise, d'une part, à

renforcer la protection des joueurs, en particulier ceux qui sont les plus vulnérables aux risques entraînés par les jeux d'argent, et, d'autre part, à participer à la canalisation des joueurs vers les opérateurs de jeux agréés, en vue de lutter contre le marché illégal des jeux de hasard.

La disposition attaquée poursuit donc des objectifs légitimes qui constituent des raisons impérieuses d'intérêt général, en tant qu'ils visent la prévention de la fraude, la protection des consommateurs et la protection de l'ordre social.

B.41.3. En outre, la disposition attaquée répond au souci d'atteindre de manière cohérente et systématique les objectifs poursuivis. En effet, comme il ressort de ce qui est dit en B.7.1 à B.7.3, elle poursuit la tendance à limiter progressivement la publicité pour les jeux de hasard visés dans la loi du 7 mai 1999, tout en maintenant une possibilité de publicité en vue de participer à l'objectif de canalisation et d'orienter les joueurs vers le marché légal.

B.41.4. En tant que l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 interdit la publicité, il satisfait, pour les motifs exposés en B.40.5, aux critères de clarté et de précision et, pour les motifs exposés en B.40.6 et B.47, à l'exigence que le législateur fixe lui-même les éléments essentiels du régime. La Cour ne doit dès lors plus examiner les moyens, en ce qui concerne le respect du principe de légalité matérielle et formelle, en ce qu'ils sont pris d'une violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, et de l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.41.5. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'afin d'atteindre l'objectif de canalisation des activités de jeux de hasard vers les circuits contrôlés, les opérateurs doivent constituer une alternative fiable, mais en même temps attrayante, aux activités non réglementées, ce qui peut en soi impliquer une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution (CJUE, 15 septembre 2011, C-347/09, *Dickinger et Ömer*, ECLI:EU:C:2011:582, point 64; voy. aussi ordonnance, 18 mai 2021, C-920/19, *Fluctus s.r.o., Fluentum s.r.o. et KI*, ECLI:EU:C:2021:395, point 39).

L’interdiction, attaquée, de publicité n’est pas absolue. En effet, cette interdiction ne s’applique pas dans les cas expressément autorisés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999). Comme il est dit en B.40.6, ces exceptions doivent garantir que les opérateurs de jeux agréés puissent continuer à jouir d’une certaine notoriété, de manière à éviter que les joueurs aboutissent sur le marché illégal.

Lorsqu’un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu’il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution. Comme il est dit en B.40.8, c’est au juge compétent qu’il appartient de contrôler si le délégué a excédé ou non les termes de l’habilitation qui lui a été conférée. Le cas échéant, un recours en annulation de la décision tacite de refuser de prévoir des exceptions adéquates à l’interdiction de la publicité peut d’ailleurs être introduit devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État, aux conditions déterminées à l’article 14, § 3, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il en résulte que la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés quant à la situation des parties requérantes.

B.42. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d’égalité et de non-discrimination, il n’est pas sans justification raisonnable, au regard des objectifs mentionnés en B.41.2 et eu égard au fait que l’offre de jeux de hasard dans le monde réel est en principe comparable à l’offre de jeux de hasard dans le monde virtuel, que la disposition attaquée s’applique à tous les jeux de hasard, qu’ils soient proposés dans le monde réel ou dans le monde virtuel. Pour le surplus, il convient d’admettre que, comme il est dit en B.41.5, ce n’est que conformément à la Constitution que le Roi peut faire usage de l’habilitation qui Lui a été conférée de déterminer les cas dans lesquels la publicité pour les jeux de hasard est autorisée. La disposition attaquée ne s’oppose pas à ce que le Roi opère, pour autant que de besoin, une distinction entre les jeux de hasard selon qu’ils sont proposés dans le monde réel ou dans le monde virtuel.

B.43. Enfin, l'article 8 de la loi du 18 février 2024 ne fait que disposer que les arrêtés pris en exécution de la précédente version de l'article 61, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 restent d'application jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par un nouvel arrêté pris en exécution de l'actuel article 61, alinéa 2. Cette disposition - comme les autres dispositions de la loi du 18 février 2024 – est entrée en vigueur le premier jour du sixième mois qui a suivi celui de sa publication au *Moniteur belge*, à savoir le 1er septembre 2024. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans l'affaire n° 8314, elle n'a pas pour effet de procurer rétroactivement un fondement légal à l'arrêté royal du 27 février 2023 et elle n'empêche pas la section du contentieux administratif du Conseil d'État de statuer sur les recours en annulation pendants dirigés contre cet arrêté.

B.44. Le premier moyen dans l'affaire n° 8309, les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8313, les premier, deuxième et cinquième moyens dans l'affaire n° 8314, les deuxième et quatrième moyens dans l'affaire n° 8316 et les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8319 ne sont pas fondés.

B.45.1. La Cour doit encore examiner la différence de traitement entre les opérateurs privés de jeux de hasard et la Loterie nationale, en ce que les loteries publiques ne sont pas soumises à une interdiction de principe de la publicité.

B.45.2. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.22.1 à B.23.5, en B.30.2 et en B.36.2, il n'est pas raisonnablement justifié que des différences substantielles concernant l'interdiction de principe de la publicité soient maintenues entre les mesures de protection des joueurs applicables aux jeux de hasard et aux loteries publiques qui sont proposés dans le monde virtuel.

La loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas aux loteries publiques. Par conséquent, la discrimination constatée ne trouve pas son origine dans la disposition attaquée mais dans l'absence d'une disposition inscrivant dans la loi du 19 avril 2002 une interdiction analogue pour les loteries publiques en ligne. Il appartient au législateur de mettre fin à cette discrimination, au plus tard le 31 décembre 2026.

B.45.3. Sans préjudice de l'inconstitutionnalité constatée en B.45.2, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8309, le troisième moyen dans l'affaire n° 8313, le quatrième moyen dans

l'affaire n° 8314, le premier moyen, en sa troisième branche, dans l'affaire n° 8316 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8319 ne sont pas fondés.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 4 de 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 ».

- maintient les effets de l'article 4, annulé, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026.

- sans préjudice des inconstitutionnalités mentionnées en B.30.2, en B.36.2 et en B.45.2, rejette les recours pour le surplus; il appartient au législateur de remédier à ces inconstitutionnalités, au plus tard le 31 décembre 2026.

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 11 décembre 2025.

Le greffier,

Frank Meerschaut

Le président,

Pierre Nihoul