

Numéros du rôle : 1903, 1941, 1965, 1987, 1988, 1991, 1992, 1995 et 1998
Arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation partielle de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, introduits par la s.p.r.l. Ramses et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges L. François, P. Martens, A. Arts et E. De Groot, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge honoraire J. Delruelle, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 mars 2000 et parvenue au greffe le 9 mars 2000, un recours en annulation des articles 8, 15, § 1er, 20, alinéa 3, 21, 27, alinéa 1er, 34, 36.4, 54, § 1er, 58, alinéa 3, 62 et 71, alinéa 4, 4., de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1999) a été introduit par la s.p.r.l. Ramses, dont le siège social est établi à 1800 Vilvorde, Stationsplein 1, et par la s.p.r.l. Talis, dont le siège social est établi à 1070 Bruxelles, chaussée de Mons 814.

La demande de suspension des mêmes dispositions légales, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 52/2000 du 3 mai 2000, publié au *Moniteur belge* du 13 juillet 2000.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1903 du rôle de la Cour.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 avril 2000 et parvenue au greffe le 5 avril 2000, un recours en annulation des articles 3.1, 3.4, 8, 27, 34, 36, 39, 44, 45, 54 et 62 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1999) a été introduit par la s.a. Tony Rus Activities, dont le siège social est établi à 3660 Opplabbeek, Weg naar Meeuwen 46, la s.a. Lerus Centers, dont le siège social est établi à 3660 Opplabbeek, Weg naar Meeuwen 46, la s.a. Lerus Centers Hasselt, dont le siège social est établi à 3500 Hasselt, Maastrichterstraat 49, boîte 22, la s.a. Lerus Centers Sint-Truiden, dont le siège social est établi à 3800 Saint-Trond, Diesterstraat 44, la s.p.r.l. Royal Diamond, dont le siège social est établi à 3970 Bourg-Léopold, Stationsstraat 66, la s.p.r.l. Royal Ascot, dont le siège social est établi à 3600 Genk, Hoevenzavellaan 28, et la s.p.r.l. Royal Crown, dont le siège social est établi à 3290 Diest, Grote Markt 30.

La demande de suspension des articles 27 et 34 de la loi précitée du 7 mai 1999, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 74/2000 du 14 juin 2000, publié au *Moniteur belge* du 10 août 2000.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1941 du rôle de la Cour.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 mai 2000 et parvenue au greffe le 10 mai 2000, un recours en annulation des articles 27, 39 et 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1999) a été introduit par la s.a. Eurautomat, dont le siège social est établi à 9320 Erembodegem, Industrielaan 31, la s.a. B.B.F. Automaten, dont le siège social est établi à 2930 Brasschaat, Donksesteenweg 23, la s.a. Elaut, dont le siège social est établi à 9100 Saint-Nicolas, Europark Oost 6, et la s.a. Automatic Equipment, dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Kipdorpest 48B.

La demande de suspension des mêmes dispositions légales, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 88/2000 du 13 juillet 2000, publié au *Moniteur belge* du 5 octobre 2000.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1965 du rôle de la Cour.

d. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 27 et 29 juin 2000 et parvenues au greffe les 28 et 30 juin 2000, un recours en annulation des articles 6, 8, 25, 27, 29, 34, 36.3, 37.3, 39, 50.3 et 51 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1999) a été introduit par :

- la s.a. Pari Mutuel Management Services, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 715, boîte 3;

- l'Union professionnelle des agences de paris, dont le siège est établi à 1180 Bruxelles, rue Vanderkindere 564, et la s.a. Derby, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 715;

- la s.a. Etablissements André Glotz, dont le siège social est établi à 7100 Saint-Vaast, chaussée de Mons 544, la s.p.r.l. World Family Games, dont le siège social est établi à 7100 Saint-Vaast, chaussée de Mons 544, la s.a. Family Center Tirou, dont le siège social est établi à 7100 Saint-Vaast, chaussée de Mons 544, la s.a. Family Center Quiévrain, dont le siège social est établi à 7100 Saint-Vaast, chaussée de Mons 544, la s.a. Family Center Airport, dont le siège social est établi à 7100 Saint-Vaast, chaussée de Mons 544, la s.c.r.l. Wellington Snooker Club, dont le siège social est établi à 7100 Saint-Vaast, chaussée de Mons 544, et la s.p.r.l. Compagnie belge de divertissements, dont le siège social est établi à 7100 Saint-Vaast, chaussée de Mons 544.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1987, 1988 et 1995 du rôle de la Cour.

e. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 27 et 29 juin 2000 et parvenues au greffe les 28 et 30 juin 2000, un recours en annulation des articles 8, 10, 19, 25, 27, 34.2, 34.3, 34.4, 36.3, 36.4, 37.3, 37.5, 53, 54, §§ 1er et 2, 58 et 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1999) a été introduit par :

(1) V. Bosquin, demeurant à 4845 Jalhay, Sart-lez-Spa, route de Stockay 8b;

(2) la s.a. Investissements et Leisure, dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue des Bayards 22-24, la s.a. Circus Guillemins, dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue des Bayards 22-24, la s.a. Inter, dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue des Bayards 22-24, la s.a. Centrale des jeux, dont le siège social est établi à 6220 Heppignies, Zone industrielle de Fleurus-Heppignies, G. De Lange, demeurant à 9052 Gand, Eedstraat 62, et A. Cucchiaro, demeurant à 4000 Liège, rue Destrivaux 33;

(3) la s.p.r.l. Amarco, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Marché-aux-Herbes 37, la s.a. New Las Vegas, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, boulevard Anspach 54, la s.a. Future Games, dont le siège social est établi à 6041 Gosselies, Aéroport de Charleroi, BAT S7, local 1M, la s.p.r.l. VDW International, dont le siège social est établi à 2610 Wilrijk, Rucaplein 548, V. Van de Wege, demeurant à 2610 Wilrijk, Acacialaan 55, et D. Blauwens, demeurant à 1080 Bruxelles, rue de la Belle-au-Bois-Dormant 13.

La demande de suspension des mêmes dispositions légales, introduite par les parties requérantes mentionnées *sub* (1) et (3) et la s.a. Circus Guillemins, mentionnée *sub* (2), a été rejetée par l'arrêt n° 113/2000 du 8 novembre 2000, publié au *Moniteur belge* du 1er février 2001.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1991, 1992 et 1998 du rôle de la Cour.

## II. *La procédure*

### a. *Dans l'affaire n° 1903*

Par ordonnance du 9 mars 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 mars 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 mars 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 8 mai 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 18 mai 2000.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 16 juin 2000.

### b. *Dans l'affaire n° 1941*

Par ordonnance du 5 avril 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 mai 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2000.

c. *Dans l'affaire n° 1965*

Par ordonnance du 10 mai 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juin 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 2000.

d. *Dans les affaires n°s 1987, 1988 et 1995*

Par ordonnances des 28 et 30 juin 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 5 juillet 2000, la Cour a joint les affaires n°s 1903, 1941, 1987, 1988 et 1995.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 19 septembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 septembre 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 2000.

e. *Dans les affaires n°s 1991, 1992 et 1998*

Par ordonnances des 28 et 30 juin 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 5 juillet 2000, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnance du 13 juillet 2000, le président en exercice a prorogé jusqu'au 15 septembre 2000 le délai pour introduire un mémoire.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 juillet 2000; l'ordonnance du 13 juillet 2000 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 28 juillet 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. General Automatic Amusement, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue des Palais 271-279, la s.a. New G.A.A., dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue des Palais 271-279, la s.a. Citexar, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue des Palais 271-279, la s.a. M.G.C.I., dont le siège social est établi à 7782 Ploegsteert, rue d'Armentières 148, la s.a. European Amusement, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue des Palais 271, et la s.a. Golden Palace Waterloo, dont le siège social est établi à 1410 Waterloo, chaussée de Bruxelles 200, par lettre recommandée à la poste le 24 août 2000;

- la s.p.r.l. Bingo Matic, dont le siège social est établi à 4347 Fexhe-le-Haut-Clocher, rue de Roloux 41c, par lettre recommandée à la poste le 24 août 2000;

- la s.p.r.l. Star Matic, dont le siège social est établi à 4610 Beyne-Heusay, rue Jean Prévôt 37, par lettre recommandée à la poste le 25 août 2000;

- la s.p.r.l. Pub Games, dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue de la Croix de Pierre 63, par lettre recommandée à la poste le 25 août 2000;

- la s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel, dont le siège social est établi à 6183 Trazegnies, avenue de l'Europe 28, par lettre recommandée à la poste le 25 août 2000;

- la s.a. Lexi, dont le siège social est établi à 1080 Bruxelles, rue Heyvaert 20, par lettre recommandée à la poste le 25 août 2000;

- la s.p.r.l. Les Copères, dont le siège social est établi à 5500 Dinant, rue Grande 40, par lettre recommandée à la poste le 28 août 2000;

- la s.a. Olympian Games, dont le siège social est établi à 4400 Flémalle (Ivoz Ramet), avenue Th. Gonda 2, la s.a. Pavaber, dont le siège social est établi à 4400 Flémalle (Ivoz Ramet), avenue Th. Gonda 2, la s.a. Location mobilière générale d'appareils automatiques « LOMOGEA », dont le siège social est établi à 5000 Namur, avenue Reine Astrid 7 bis/11, et la s.a. Parc d'attraction liégeois « PARCTION », dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue Jamin Saint-Roch 4-5-6, par lettre recommandée à la poste le 28 août 2000;

- la s.a. Bastenie, dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Lange Vlierstraat 11-13, par lettre recommandée à la poste le 28 août 2000;

- C. Verzele, demeurant à 7700 Mouscron, rue de la Station 165, par lettre recommandée à la poste le 28 août 2000;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2000.

f. *Dans toutes les affaires*

Par ordonnance du 9 novembre 2000, la Cour a joint les affaires n<sup>os</sup> 1965, 1991, 1992 et 1998 aux affaires déjà jointes n<sup>os</sup> 1903, 1941, 1987, 1988 et 1995.

Les mémoires introduits dans les affaires respectives ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 novembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes dans l'affaire n° 1941, par lettre recommandée à la poste le 20 décembre 2000;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 1965, par lettre recommandée à la poste le 20 décembre 2000;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 1995, par lettre recommandée à la poste le 21 décembre 2000;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 1998, par lettre recommandée à la poste le 21 décembre 2000;
- les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1987 et 1988, par lettre recommandée à la poste le 22 décembre 2000;
- la partie requérante dans l'affaire n° 1991, par lettre recommandée à la poste le 22 décembre 2000;
- la s.a. Lexi, par lettre recommandée à la poste le 22 décembre 2000;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 1992, par lettre recommandée à la poste le 26 décembre 2000;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 26 décembre 2000.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 28 février 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 8 mars 2001 et 8 septembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 mars 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 avril 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 2 avril 2001.

Par lettre du 4 avril 2001, la s.p.r.l. Bingo Matic a informé la Cour qu'elle se désistait de son intervention.

A l'audience publique du 17 avril 2001 :

- ont comparu :
  - . Me G. Generet *loco* Me P. Coenraets, avocats au barreau de Bruxelles, pour la s.p.r.l. Ramses et la s.p.r.l. Talis (affaire n° 1903);
  - . Me P. Van Den Broecke, avocat au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Tony Rus Activities et autres (affaire n° 1941) et pour la s.a. Eurautomat et autres (affaire n° 1965);
  - . Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J.-E. Flagey, avocat au barreau de Bruxelles, et *loco* Me P. Gérard, avocat à la Cour de cassation, pour la s.a. Pari Mutuel Management Services (affaire n° 1987) et pour l'Union professionnelle des agences de paris et la s.a. Derby (affaire n° 1988);
  - . Me J. Voisin, avocat au barreau de Verviers, et Me J.-F. Jeunehomme, avocat au barreau de Liège, pour V. Bosquin (affaire n° 1991);



. Me J.-F. Jeunehomme, avocat au barreau de Liège, pour la s.a. Investissements et Leisure et autres (affaire n° 1992);

. Me A. Baumel, avocat au barreau de Mons, Me D. Putzeys et Me B. de Graeuwe d'Aoust, avocats au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Etablissements André Glotz et autres (affaire n° 1995);

. Me M. Kaminski, avocat au barreau de Bruxelles, pour la s.p.r.l. Amarco et autres (affaire n° 1998);

. Me F. Fink, avocat au barreau de Bruxelles, pour la s.a. General Automatic Amusement et autres (mémoire en intervention, affaires n°s 1991 et autres);

. Me D. Orban, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me K. Bersoux et Me P. Van Damme, avocats au barreau de Liège, pour la s.p.r.l. Star Matic (mémoire en intervention, affaires n°s 1991 et autres);

. Me B. Lemal, avocat au barreau de Bruxelles, pour la s.p.r.l. Pub Games (mémoire en intervention, affaires n°s 1991 et autres);

. Me J.-F. Jeunehomme, avocat au barreau de Liège, *loco* Me J.-P. De Clercq, avocat au barreau de Charleroi, pour la s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel (mémoire en intervention, affaires n°s 1991 et autres);

. Me G. Bogaert, avocat au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Lexi (mémoire en intervention, affaires n°s 1991 et autres);

. Me J. Morantin, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me T. Smit, avocat au barreau d'Anvers, pour la s.a. Bastenie (mémoire en intervention, affaires n°s 1991 et autres);

. Me O. Vanhulst, qui plaide également *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la recevabilité des recours et à l'intérêt à agir*

A.1.1. Les requérantes dans l'affaire n° 1903 exposent qu'elles ont pour objet social, notamment, l'exploitation de salles de jeux et de luna-parks ainsi que l'exploitation, la vente, la location, l'importation et l'exportation, l'entretien et la fabrication d'appareils de jeux automatiques (article 3 des statuts) et que la limitation de cet objet social qu'impliquent l'adoption et la mise en œuvre des dispositions attaquées justifie leur intérêt à agir.

A.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 exposent qu'elles ont pour objet social l'exploitation, l'entretien, l'achat, la vente, la location, l'importation, l'exportation et la fabrication d'appareils de jeux automatiques et l'exploitation de luna-parks, de salles de détente et de jeux et d'établissements du secteur

« horeca » et qu'elles exercent effectivement ces activités. Elles estiment donc justifier de l'intérêt requis à demander l'annulation de dispositions qui limitent de manière importante la mise en œuvre de leur objet social.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1965 estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis, étant donné que les dispositions entreprises limitent sérieusement la réalisation de leur objet social, qui consiste en « l'exploitation de jeux automatiques et de jeux d'adresse, la commercialisation en général, en ce compris l'achat et la vente, l'importation et l'exportation, la fabrication et l'exploitation de tous appareils de divertissement et de musique, appareils automatiques et électroniques » (première requérante), « l'achat, la vente, l'importation, l'exportation, le transit, la location, le louage, l'exploitation, l'entretien et la réparation de jeux de café, jeux de divertissement, machines ' horeca ' et installations ' horeca ', en gros comme au détail » (deuxième requérante), « toute la production, l'assemblage et l'installation de tous appareils et appareillages, de nature électrique ou automatique, ainsi que l'achat, l'importation et l'exportation, la vente et la distribution, aussi bien directement qu'en tant qu'intermédiaire, ainsi que la fourniture de tous services connexes » (troisième requérante), « l'achat, la vente, le commerce, l'organisation et l'exploitation de jeux automatiques et de jeux d'adresse, l'organisation de spectacles divers, l'exploitation de débits de boissons et de buffets » (quatrième requérante). Elles exercent effectivement ces activités.

A.1.4. La requérante dans l'affaire n° 1987 expose qu'elle a pour objet social « tant pour elle-même que pour le compte de tiers, seule ou en participation avec qui que ce soit, en Belgique et à l'étranger, la gestion commerciale, technique et administrative de l'acceptation de jeux en ce compris l'exploitation d'appareils automatiques, de divertissement ou autres ainsi que l'organisation de paris de toute nature et notamment de paris sur les courses de chevaux, qu'il s'agisse de paris organisés en mutuel, à la cote et/ou avec répartition, en Belgique ou à l'étranger » (article 4, alinéa 1er, des statuts).

Elle indique qu'elle exploite régulièrement des appareils de jeux automatiques qui, en raison de leur petit nombre, n'étaient soumis ni à un permis d'environnement, ni à un permis d'exploitation.

Elle soutient qu'en autorisant l'exploitation de jeux automatiques dans les seuls établissements de classes II et III, le législateur n'a pas tenu compte des activités qu'elle exerce et qui semblent dès lors désormais illégales; elle conclut que l'interdiction qui en résulte l'affecte directement.

A.1.5.1. L'union professionnelle U.P.A.P., première requérante dans l'affaire n° 1988, expose qu'elle a pour objet l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres. Ses membres consistent essentiellement en des agences hippiques, lesquelles ont développé des activités non seulement liées directement aux agences hippiques, mais également à l'acceptation de jeux et paris autorisés par la loi, à l'instar de la deuxième requérante. Elle considère que son objet social risque d'être directement et défavorablement affecté par l'article 27 qu'elle attaque puisqu'il restreint sensiblement les activités de ses membres dès lors qu'il est désormais interdit, de manière directe ou indirecte, dans le chef d'une même personne physique ou morale, d'exploiter des jeux de hasard, d'une part, et, d'autre part, de détenir une licence portant sur le service d'entretien et de réparation des jeux de hasard.

A.1.5.2. La seconde partie requérante, qui a pour objet social toutes opérations quelconques, commerciales et financières, mobilières et immobilières se rapportant directement ou indirectement à l'acceptation des jeux et paris autorisés par la loi (article 3, alinéa 1er, des statuts), estime que l'article 27, alinéa 1er, de la loi rend illégale une partie de ses activités : elle a en effet, de longue date, exercé des activités d'entretien et de maintenance des appareils automatiques pour compte de la s.a. P.M.M.S. Dès lors que la s.a. P.M.M.S. est susceptible de recevoir une licence de classe B, la s.a. Derby ne pourra pas poursuivre ses activités sous couvert d'une licence de classe E, puisque les s.a. P.M.M.S. et Derby ont des liens structurels du fait de leur appartenance commune au groupe Ladbrokes.

A.1.6. Le requérant dans l'affaire n° 1991 détient un certain nombre de parts représentatives du capital social des sociétés patrimoniales s.c.a. Inviso et s.c.a. Sofabo. Ces sociétés patrimoniales détiennent elles-mêmes des parts sociales de différentes sociétés qui devront, compte tenu de leur activité, être titulaires de différentes licences au sens de l'article 25 de la loi entreprise.

A.1.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 sont soit des sociétés dont l'objet social est notamment l'exploitation de salles de jeux et d'appareils automatiques de jeux de cafés ou la fabrication, l'achat et la vente, l'importation et l'exportation, la location, la réparation et l'exploitation d'appareils d'amusement, en ce compris des jeux de hasard, soit des personnes physiques titulaires d'une inscription au registre de commerce pour une activité de placement de jeux automatiques et de jeux d'amusement ou pour une activité de débit de boissons. Elles font valoir qu'elles sont atteintes par les dispositions de la loi entreprise qui mettent à charge des titulaires de licences les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission des jeux de hasard et de son secrétariat, qui prévoient que cette contribution est couverte par une caution et qui fixent la composition de cette commission. Elles s'estiment également atteintes par les dispositions qui subordonnent l'octroi et le maintien des licences à la transparence et à l'identification permanente de l'actionnariat, ce qui, selon eux, est impossible pour une société anonyme. Elles considèrent aussi avoir intérêt à attaquer les dispositions qui interdisent le cumul, même indirect, des licences B et C, d'une part, et des licences E, d'autre part. Certaines parties requérantes fournissent des pièces qui démontrent que certains de leurs actionnaires sont par ailleurs actionnaires de sociétés qui devront être titulaires d'une licence d'une autre classe, ce qui les empêchera d'obtenir d'autres licences. Les parties requérantes invoquent également à l'appui de leur intérêt le fait qu'elles pourront exiger après annulation le remboursement des sommes qui auront été payées en exécution des articles 19 et 71 de la loi entreprise.

A.1.8. Le premier requérant personne physique dans cette même affaire invoque encore le fait qu'en tant que placeur de jeux dans des établissements situés en Région flamande, il est soumis à une taxe régionale sur les jeux de hasard. Les dispositions entreprises alourdissent encore la charge financière que doivent supporter les placeurs de jeux et auront nécessairement une incidence négative sur leurs revenus. Il invoque également son intérêt à attaquer des dispositions qui prévoient que dans les établissements de classes II et III, seuls sont autorisés les jeux de hasard dont il est établi que le joueur ou parieur ne peut subir en moyenne une perte supérieure à 500 francs par heure.

A.1.9. Le second requérant personne physique invoque pour sa part le fait que les recettes des appareils de jeux constituent un élément essentiel de l'équilibre financier de son commerce de débit de boissons. Il a donc intérêt à attaquer les dispositions qui alourdissent la charge financière à supporter par les sociétés qui placent des jeux, vu l'incidence sur sa quote-part dans les recettes de jeux, et celles qui n'autorisent, dans les débits de boissons, que les jeux de hasard dont il est établi que le joueur ne peut subir en moyenne une perte supérieure à 500 francs par heure, vu la réduction substantielle de revenus qui en résultera pour lui.

A.1.10. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1995 sont sept sociétés dont les actionnaires sont des personnes physiques ou des personnes morales (elles-mêmes souvent actionnaires d'autres parties requérantes dans la même affaire). Elles ont pour objet social, selon le cas, l'achat, la vente, la représentation, la location et l'exploitation de jeux et d'appareils automatiques (première, deuxième, troisième et cinquième parties requérantes, cette dernière n'ayant cependant pas la location dans son objet social), l'exploitation de luna-parks, bowlings, pistes de karting, l'exploitation de jeux et appareils divers dans les cafés, endroits publics ou privés, à l'intérieur du pays et à l'étranger, en import ou en export, l'achat et la vente, l'entretien et la réparation de tous appareils et accessoires nécessaires incombant à l'exploitation en général, l'exploitation de débits de boissons (quatrième partie requérante), l'exploitation de snookers, de billards, de jeux automatiques et électroniques et autres jeux apparentés, de brasseries, petite restauration ainsi que l'organisation d'animations, de soirées et concours se rapportant directement ou indirectement à l'exploitation des jeux précités (sixième partie requérante), ou l'exploitation de cafés, restaurants, parcs de divertissement et de distraction, l'exploitation de jeux et appareils divers dans les cafés, endroits publics ou clubs privés à l'intérieur du pays ou à l'étranger, en import ou en export, l'achat et la vente, l'entretien, la réparation de tous appareils ou accessoires nécessaires et incombant à l'exploitation en général (septième partie requérante).

Elles exploitent, selon le cas, des luna-parks (première, troisième, quatrième, cinquième parties requérantes) ou une taverne-snooker (sixième partie requérante), placent, entretiennent, achètent et vendent des jeux de café (première partie requérante), fournissent du personnel pour l'exploitation des luna-parks (deuxième partie requérante) ou louent ou exploitent des établissements de brasserie exploitant des jeux (septième partie requérante); elles estiment qu'elles devraient être titulaires de licences de classe B, C, D et E.

A.1.11. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 invoquent soit leur objet social qui consiste en l'exploitation d'un luna-park, l'importation et l'exportation, l'achat, la vente, la fabrication d'appareils de jeux de hasard, le placement et la location de ces appareils dans des cafés, soit le fait qu'elles sont actionnaires de sociétés ayant un tel objet. Elles déclarent posséder l'intérêt légalement requis pour attaquer la loi parce que celle-ci bouleverse les conditions dans lesquelles elles peuvent exercer ces activités et remet même en question leur poursuite.

A.1.12. La s.p.r.l. Bingo Matic, intervenante, se réfère aux affaires n°s 1991, 1992 et 1998 et estime pouvoir établir son intérêt à l'intervention en se fondant sur ses statuts qui indiquent qu'elle a pour activité principale « l'installation et l'exploitation des jeux d'amusement dans les établissements publics, clubs privés ou associations diverses ». Sa situation pourrait être affectée par les décisions de la Cour relatives à la contribution couvrant les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission des jeux de hasard.

La s.a. General Automatic Amusement et autres, la s.a. Olympian Games et autres, la s.p.r.l. Star Matic, la s.a. Lexi, la s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel, la s.p.r.l. Pub Games, la s.p.r.l. Les Copères, la s.a. Bastenie et Christian Verzele justifient leur intérêt à intervenir d'une manière analogue à celle des parties requérantes : ils achètent, vendent, louent, fabriquent, importent, entretiennent ou réparent des jeux de hasard, en exploitent ou exploitent des salles de jeux automatiques ou des débits de boissons; ils font valoir, selon le cas, que leurs actionnaires sont également actionnaires d'autres sociétés ou qu'ils pourraient être amenés à prendre des participations dans d'autres sociétés (elles-mêmes intervenantes le cas échéant), les activités des unes et des autres requérant, selon les nouvelles dispositions, des licences de différents types dont le cumul sera interdit.

Les mémoires en intervention de la s.p.r.l. Les Copères, de la s.a. Bastenie et de C. Verzele se réfèrent, quant au fond, aux requêtes en annulation introduites dans les affaires n°s 1991, 1992 et 1998.

A.1.13. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes dans les affaires n°s 1903, 1941, 1965, 1992 et la première partie requérante dans l'affaire n° 1988 ne justifient pas d'un intérêt suffisant à agir, les dispositions attaquées ne nuisant pas à leur situation de manière directe et certaine. Il ajoute, en ce qui concerne les parties requérantes dans les affaires n°s 1903 et 1987 et en ce qui concerne les quatre premières parties requérantes dans l'affaire n° 1992, que leur objet social étant en effet beaucoup plus large - les statuts visent les « automates » dans le sens le plus large - et n'étant pas lié au jeu, elles ne peuvent soutenir que ces dispositions limiteraient la réalisation de leur objet social. Elles restent en outre en défaut de prouver leur intérêt en fonction de l'influence des normes attaquées sur leurs activités commerciales.

Le Conseil des ministres souhaite en outre attirer l'attention de la Cour sur le dossier produit par le sixième requérant dans l'affaire n° 1992 : il appert en effet de ce dossier que l'article 15 de la convention qui lie le sixième requérant à la s.a. Fremont Gescaf lui interdit d'exploiter des jeux de hasard sauf autorisation écrite; le sixième requérant ne produisant pas une telle autorisation, il ne peut exploiter des jeux de hasard.

Il estime, quant à la seconde partie requérante dans l'affaire n° 1988 qui dit ne pouvoir continuer à exercer une activité d'entretien et de maintenance auprès d'une société qui relève, comme elle, d'un groupe déterminé, que la partie requérante devra obtenir une licence de classe E et qu'elle reste en défaut de produire la moindre pièce étayant sa thèse et de préciser la nature juridique exacte de cette appartenance commune. Il estime en outre qu'elle interprète de manière inexacte et trop large la disposition attaquée, qui vise à interdire le cumul direct ou indirect des licences; or, cette notion, empruntée au droit des sociétés, doit s'entendre dans son sens habituel, à savoir qu'en droit des sociétés, l'on considère qu'une société possède directement ou indirectement une autre si elle est, dans les faits, en mesure de la contrôler (majorité au sein de l'assemblée générale, du conseil,...), ce qui n'est à l'évidence pas le cas de la partie requérante.

En ce qui concerne l'U.P.A.P., première partie requérante dans l'affaire n° 1988, il ajoute que la doctrine considère qu'un groupement n'a pas l'intérêt requis pour ester en justice lorsque le préjudice affecte le but pour

la défense duquel il a été créé et que le recours en annulation est donc irrecevable puisque la partie requérante soutient que les activités de ses membres sont sensiblement réduites et que, partant, son objet social risquerait d'en subir les conséquences.

Quant aux parties requérantes dans l'affaire n° 1995, il estime qu'elles n'établissent pas leur intérêt en fonction de l'influence des normes attaquées sur les activités commerciales qu'elles exercent effectivement.

A.1.14. Dans l'affaire n° 1991, le Conseil des ministres estime que la qualité d'actionnaire et l'intérêt commercial dont se prévaut la partie requérante (mais qu'elle ne prouve pas) ne suffit pas à établir son intérêt à agir. L'objet social des sociétés dans lesquelles les sociétés dont il se dit l'actionnaire possèdent des participations est beaucoup plus large et n'est pas lié au jeu; celles qui tombent sous l'application de la loi devront, en l'espèce, être titulaires d'une licence de classe B, ce qui implique que cette loi n'affecte pas de façon directe et personnelle la situation du requérant mais bien celle de ces sociétés, auxquelles il incombe de demander l'annulation de la loi.

A.1.15. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 jugent l'argument du Conseil des ministres difficile à suivre puisque l'article 3 des statuts de la première partie requérante vise expressément l'exploitation des salles de jeux et de luna-parks.

A.1.16. Le Conseil des ministres estime que l'intervention de la s.p.r.l. Les Copères n'est pas recevable, l'intervenante se référant aux numéros de rôle 991-992 à 998 et donc à une autre affaire.

Il estime que l'intervention de la s.a. Bastenie n'est pas recevable, faute pour l'intervenante de prouver qu'elle est actionnaire d'une société exerçant des activités de classe B ou qu'elle aurait une relation contractuelle avec un tiers non identifié et que ses organes compétents ont pris la décision d'intervenir dans la présente cause.

Il estime que les interventions de C. Verzele et de la s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel ne sont pas recevables, faute, pour le premier, de prouver qu'il exploite un établissement de jeux et, pour la seconde, de produire la décision des organes compétents pour intervenir dans la présente cause.

A.1.17. La s.a. Pari Mutuel Management Services (affaire n° 1987) réplique que le Conseil des ministres n'a pas contesté les éléments de fait et de droit exposés dans sa requête et que la nouvelle loi n'autorise plus l'exploitation de son activité que dans les établissements de classes II et III.

A.1.18. L'U.P.A.P. (affaire n° 1988) réfute l'argumentation du Conseil des ministres en entendant se référer, non à la doctrine relative au droit judiciaire, mais à la jurisprudence de la Cour, qui a admis à plusieurs reprises l'action d'unions professionnelles à l'encontre de dispositions susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts collectifs de leurs membres ou les intérêts professionnels du groupement en tant que tel. Elle représente non seulement des agences hippiques mais aussi des exploitants de jeux de hasard.

A.1.19. La s.a. Derby (seconde partie requérante dans l'affaire n° 1988) réfute également l'argumentation du Conseil des ministres en indiquant qu'elle a produit en annexe à sa requête un contrat de services entre la s.a. P.M.M.S. (susceptible d'obtenir une licence de classe B) et elle-même, l'une et l'autre faisant partie du même groupe : le lien structurel qui en découle implique que la partie requérante ne pourra poursuivre ses activités sous le couvert d'une licence de classe E.

Par ailleurs, l'interprétation restrictive faite par le Conseil des ministres de l'article 27, alinéa 1er, constitue une argumentation de fond. L'exception d'irrecevabilité pour absence de griefs de la norme litigieuse doit dès lors être examinée au fond.

A.1.20. Le requérant dans l'affaire n° 1991 estime avoir produit avec sa requête les actes constitutifs, comptes annuels et procès-verbaux permettant d'écarter l'objection du Conseil des ministres; il ajoute qu'il suffit

de lire l'objet social des sociétés dans lesquelles les sociétés patrimoniales possèdent des participations pour se rendre compte que leur objet social présente un lien direct avec la législation attaquée; celle-ci supposera qu'elles soient titulaires de licences B, C, D ou E. Elles paient d'ailleurs les taxes prévues par l'arrêté royal du 8 juillet 1970.

A.1.21. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 répliquent pour leur part que la Cour, dans son arrêt n° 113/2000, a jugé que leurs recours paraissaient recevables, compte tenu du fait que ce sont des sociétés dont l'objet social comprend l'exploitation de salles de jeux. Il n'est donc pas nécessaire que les sociétés requérantes démontrent qu'elles exercent effectivement des activités commerciales sur lesquelles les normes attaquées auraient une influence. Par analogie, les requérants personnes physiques sont également recevables à exercer l'actuel recours en annulation, dès lors que leur inscription au registre de commerce prévoit pour l'un (De Lange) l'activité de placement de jeux automatiques et de jeux d'amusement et pour l'autre (Cucchiario) l'activité de débit de boissons.

Par ailleurs, la s.a. Circus Guillemins confirme qu'elle ne souhaite exercer aucune activité dans les domaines visés par une licence de classe E. Ses seules activités sont et resteront celles qui nécessitent l'obtention d'une licence de classe B; elle s'en remet dès lors à justice quant à la recevabilité de son recours en tant qu'il porte sur l'article 27; A. Cucchiario produit en outre, en réponse à une observation du Conseil des ministres, une nouvelle pièce : la confirmation, par la s.a. Fremont Gescaf, d'une autorisation d'exploiter, dans son établissement, les jeux de hasard autorisés pour son type d'activité.

A.1.22. Dans l'affaire n° 1995, la cinquième partie requérante prend acte avec satisfaction, sur la base de l'appréciation faite par la Cour de son intérêt dans l'arrêt n° 113/2000, de ce qu'elle n'est pas visée par l'interdiction de cumul prévue par l'article 27 de la loi attaquée et peut conserver ses actions et ses activités auprès des deux sociétés concernées. Les cinq autres parties requérantes constatent que cet arrêt a reconnu leur intérêt.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que l'intérêt des parties requérantes dans les affaires n°s 1903, 1941, 1965, 1987, 1992, 1995 et de la première partie requérante dans l'affaire n° 1988 est illicite, la loi du 24 octobre 1902 interdisant l'exploitation des jeux de hasard, l'article 305 du Code pénal ayant puni, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi attaquée, ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard et y auront admis le public et le droit civil considérant que le jeu a une cause illicite.

A.2.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 jugent ce raisonnement étonnant, fondé sur une disposition abrogée par la loi qui est attaquée et qui, précisément, a pour objet de légitimer sous certaines conditions l'exploitation des salles de jeux de hasard et dont l'opportunité est dès lors pratiquement remise en cause. Elles rappellent qu'elles disposent des autorisations administratives requises.

Dans l'affaire n° 1995, elles répliquent que l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 1902 précitée, interprété par la loi du 14 août 1978, a habilité le Roi à arrêter la liste des appareils de jeux de hasard dont l'exploitation reste autorisée nonobstant l'interdiction de principe figurant à l'alinéa 1er. La jurisprudence confirme que la tenue de jeux de hasard n'était pas seulement tolérée, mais autorisée.

Dans les affaires n°s 1941 et 1965, elles font valoir que l'exploitation des jeux de hasard était jadis tolérée pour des raisons fiscales et historiques et que le législateur était parfaitement conscient de l'incohérence de cette situation ancienne. Cette tolérance permet d'établir le caractère légitime de leur intérêt.

La partie requérante dans l'affaire n° 1987 estime qu'il y a lieu d'apprécier l'intérêt à agir au regard de la loi attaquée. Certes, sont interdits, en principe, les jeux de hasard, sauf dérogations. Dès lors que la partie requérante considère que des discriminations affectent les dérogations autorisées, l'intérêt à agir n'est pas illicite, à peine sinon de favoriser l'arbitraire le plus complet dans les dérogations accordées.

En outre, elle fait observer que l'exploitation de certains jeux était légale dès avant l'adoption de la loi en cause et que la Cour, dans ses arrêts relatifs aux demandes de suspension, semble avoir implicitement mais

certainement rejeté l'exception de jeux puisqu'elle a accepté d'examiner le sérieux des moyens et le caractère grave et difficilement réparable du préjudice. Cette jurisprudence concorde avec celle du Conseil d'Etat.

A.3.1. Dans le mémoire introduit dans l'affaire n° 1903, le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes ayant omis d'indiquer leur numéro d'inscription dans le registre de commerce, en violation de l'arrêté royal du 20 juillet 1964, le recours en annulation n'est pas recevable.

Il adresse le même reproche aux intervenantes s.p.r.l. Les Copères et s.a. Bastenie.

A.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 répliquent que cette disposition vise la procédure judiciaire et non la procédure devant la Cour d'arbitrage.

A.3.3. Selon le Conseil des ministres, la requête de la s.p.r.l. Ramses (affaire n° 1903) n'est pas recevable, la décision relative à l'introduction de la procédure étant rédigée en néerlandais alors que l'article 2 du décret flamand du 19 juillet 1973 prévoit que : « la langue à utiliser pour les relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi que pour les actes et documents prescrits par la loi, est le néerlandais ».

A.3.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 répliquent que la production de la décision d'agir n'est pas une condition de recevabilité du recours en annulation puisque l'article 7, alinéa 3, de la loi du 6 janvier 1989 précise expressément que si le recours est introduit par une personne morale, celle-ci doit produire ses statuts ou la décision d'agir prise par l'organe compétent. La première partie requérante ayant produit ses statuts, elle n'avait pas l'obligation de produire une telle décision d'agir.

Elles ajoutent que si la décision d'agir du gérant est à tenir pour un acte visé à l'article 62 de la loi précitée, elle peut être produite, conformément à cette disposition, dans la langue du choix du requérant.

A.4.1. Le Conseil des ministres considère que les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 n'indiquent pas en quoi les articles 15, § 1er, et 71, alinéa 4, violeraient les dispositions qu'elles invoquent. La demande n'est donc en tout cas pas recevable en ce qui les concerne.

Dans l'affaire n° 1987, il soutient que la demande est irrecevable, faute de griefs : la partie requérante ne démontre nullement en quoi le fait de limiter l'exploitation des jeux de hasard aux établissements de classes II et III constituerait une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Conseil des ministres estime irrecevable l'intervention de la s.p.r.l. Les Copères, qui s'est bornée à annoncer un mémoire en réponse lorsqu'elle aura pu prendre connaissance de tous les moyens des requérants et n'a donc pas développé de moyens dans le délai légal.

A.4.2. La partie requérante dans l'affaire n° 1987 juge l'exception non fondée puisque l'exposé des faits précédant celui du moyen permet de comprendre le contexte dans lequel se situe la discrimination critiquée et que le libellé du moyen explicite suffisamment celle-ci. Le Conseil des ministres y a d'ailleurs répondu.

#### *Quant aux dispositions attaquées et à leur objectif*

A.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 estiment que l'objectif de la loi attaquée (donner une base légale aux établissements de jeux de hasard et mieux protéger les joueurs) n'a pas été atteint : la loi ne s'applique qu'à certains jeux et, au lieu de protéger, au moyen d'une réglementation, ceux qui souffrent d'un asservissement au jeu, elle ne protège que le monopole des casinos.

A.5.2. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée vise à soumettre les opérateurs de jeux à des règles d'exploitation strictes en contrepartie de la sécurité professionnelle et de la certitude d'un gain raisonnable; elle

repose sur un double principe (à savoir le maintien de l'interdiction de l'exploitation des jeux de hasard et l'octroi pour les jeux ou établissements d'une licence écrite préalable constituant une faveur dont l'octroi et la perpétuation sont soumis à une réglementation stricte) et poursuit des objectifs qui relèvent tous de l'intérêt général et de la protection de la santé publique, à savoir la protection du joueur (contre lui-même et le désir de jouer et de dépenser sa fortune et celle de sa famille), la préservation de l'intégrité du jeu, tenant compte des enjeux financiers, la lutte contre la dépendance et les problèmes sociaux (familiaux, financiers, isolement...), la lutte contre la criminalité à laquelle la dépendance au jeu est souvent liée, l'organisation des jeux électroniques et des nouveaux développements technologiques (cet objectif n'est mentionné que par le mémoire introduit dans l'affaire n° 1903), la mise en place d'un contrôle efficace lié aux jeux de hasard, la lutte contre les effets secondaires indésirables et liés au jeu comme la dépendance, le blanchiment d'argent, la criminalité, la fraude fiscale et la fraude financière, le contrôle des revenus du jeu, bénéficiant au Trésor public ainsi qu'à un certain nombre d'œuvres caritatives ou humanitaires, et la création et l'organisation d'un organisme de conseil, de décision et de contrôle.

*Quant à la recevabilité des moyens invoqués dans les affaires n<sup>os</sup> 1903, 1941, 1965 et 1988*

A.6.1. Un moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 23 de la Constitution, de l'article 52 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, du principe de proportionnalité et du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en vertu desquels le libre choix et l'exercice sans entrave d'une activité professionnelle sont garantis dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination entre agents économiques.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 invoquent en outre, dans ce moyen, la violation du principe général d'égalité et de non-discrimination, du principe de libre concurrence au sein de l'Union européenne et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 invoquent en outre, dans ce moyen, la violation des principes du respect de la vie privée, du principe général d'égalité et de non-discrimination et de l'excès de pouvoir.

Le moyen unique dans l'affaire n° 1988 est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

A.6.2. Dans les mémoires introduits dans les affaires n<sup>os</sup> 1941 et 1965, le Conseil des ministres estime que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation directe des articles 12 et 23 de la Constitution, de l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne, des principes de proportionnalité, de liberté du commerce et de l'industrie, de libre concurrence au sein de l'Union européenne, du respect de la vie privée et de l'excès de pouvoir, la Cour n'étant pas compétente à cet égard. Les parties requérantes répondent qu'elles invitent la Cour à censurer une violation du principe d'égalité et de non-discrimination à l'occasion de la violation des normes précitées.

*Quant aux moyens tirés de la violation des règles répartitrices de compétences*

A.7. Dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1941, un moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 39 et 143, § 1er, de la Constitution, de l'article 6, § 1er, I (dans la seule affaire n° 1903) et II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'excès de pouvoir (affaire n° 1903) et de « l'exercice du pouvoir » (affaire n° 1941).

A.8.1. En sa première branche, le moyen est pris de ce que le législateur fédéral se reconnaît le droit de réglementer l'octroi des licences d'exploitation des salles de jeux automatiques alors que la police des établissements classés relève de la compétence exclusive des régions.

Il est en effet incontestable que les salles de jeux automatiques constituent un exemple d'établissements classés; ainsi l'ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement vise-t-elle les luna-



parcs où sont installés plus de dix appareils de jeux automatiques. La loi menace la sécurité juridique en créant un risque de conflit entre l'autorité compétente pour accorder un permis d'environnement ou l'autorité statuant sur recours, d'une part, et la commune habilitée à conclure la convention prévue par l'article 34 de la loi attaquée ou la commission des jeux de hasard habilitée à délivrer une licence, d'autre part, qu'il s'agisse des autorisations mêmes ou des modalités d'exploitation, tels les horaires d'ouverture.

Dans l'affaire n° 1941, les parties requérantes ajoutent que les salles de jeux automatiques relèvent de la politique économique, laquelle appartient à la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale précitée.

A.8.2. Le Conseil des ministres (affaires n°s 1903 et 1941) estime que la réglementation des jeux de hasard ne présente qu'un lien très éloigné et indirect par rapport à la protection de l'environnement. Il s'agit en réalité d'accès à la profession, ce qui relève de l'autorité fédérale.

A.9.1. En sa seconde branche (propre à la seule affaire n° 1903), le moyen est pris de ce que le législateur fédéral, en délimitant les zones dans lesquelles il est permis d'exploiter un établissement de jeux de hasard, se reconnaît le droit de fixer des règles concernant l'aménagement du territoire, alors que celles-ci relèvent de la compétence exclusive des régions.

En précisant qu'un établissement de jeux de hasard ne peut être implanté à proximité (expression vague) d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, de lieux de culte, de prisons et d'endroits fréquentés par des jeunes (ce qui laisse peu de possibilités), le législateur fédéral règle directement l'aménagement du territoire, c'est-à-dire l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société.

Dès lors qu'il semble que la commission des jeux de hasard appréciera l'opportunité de l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard à un endroit donné en fonction du principe de bon aménagement des lieux et accordera la licence d'exploitation en fonction de l'intégration du projet dans l'environnement bâti et ce, sur la base des critères fixés à l'article 36, 4., attaqué, elle exercera manifestement une appréciation portant directement sur l'aménagement du territoire.

A.9.2. Le Conseil des ministres (affaire n° 1903) estime que les dispositions attaquées n'ont pas pour objet essentiel de régler l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Les conditions qu'elles prévoient visent à protéger particulièrement certaines personnes et relèvent de la compétence du législateur fédéral de régler les établissements de jeux de hasard, laquelle implique celle de tenir compte des inconvénients que le voisinage de ceux-ci peut comporter.

A.10.1. Les requérants dans l'affaire n° 1992 (premier moyen) et plusieurs intervenantes (la s.p.r.l. Bingo Matic, la s.a. General Automatic Amusement et autres, la s.p.r.l. Star Matic, la s.a. Lexi, la s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel, la s.a. Olympian Games et autres et la s.p.r.l. Pub Games) reprochent aux articles 10, § 2, 19 et 71 de la loi attaquée de violer les articles 3 et 4, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, et les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec l'article 174, alinéa 2, de la Constitution. Les requérants dans l'affaire n° 1998 reprochent aux articles 19 et 71 de violer les articles 172 et 177 de la Constitution et se réfèrent à l'article 3 précité.

A.10.2. Ils font valoir (première branche du moyen) que nonobstant la qualification de contribution qui leur est donnée, les montants mis à charge des titulaires des licences A, B, C et E par l'article 19 de la loi entreprise, et dont le paiement est garanti par le cautionnement institué par l'article 71, constituent un véritable impôt. Ils n'aperçoivent pas le service dont, débiteurs de la contribution visée par l'article 19, ils seraient bénéficiaires (ils sont au contraire tenus de recourir aux services de la commission); la caution visée par l'article 71 n'a pas d'autre objet que de permettre la prise en charge des frais visés à l'article 19.

Par ailleurs, les appareils de jeux automatiques sont frappés d'une taxe par l'article 76, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus. Cette taxe étant régionale depuis le 1er janvier 1989, l'impôt contesté viole les articles 3 et 4, § 1er, de la loi spéciale précitée.

L'intervenante s.p.r.l. Pub Games ajoute que la Cour décide qu'une redevance, pour être considérée comme un prélèvement non fiscal, doit apparaître comme la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit du redevable, considéré individuellement; l'intervenante déclare aussi que les missions dont la commission est chargée en vue de protéger la « population nationale » à laquelle l'arrêt n° 74/2000 fait lui-même référence sont très nombreuses et ne peuvent évidemment être considérées comme des services institués au profit des redevables de la « contribution » visée à l'article 19 et de sa « garantie » instituée par l'article 71 de la loi entreprise.

Il s'ensuit que l'impôt ainsi critiqué est une taxe sur les jeux et paris et emporte modification de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement.

A.10.3. Les requérants font valoir (deuxième branche du moyen) que les articles 19 et 71 précités violent de manière discriminatoire (l'article 172 constituant l'application en matière fiscale des articles 10 et 11 de la Constitution; les requérants dans l'affaire n° 1998 faisant en outre référence à l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution) le principe d'universalité du budget et des comptes (ceux-ci doivent contenir toutes les recettes et toutes les dépenses sans exception) inscrit à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution et confirmé notamment par l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et par l'article 3 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991; ils violeraient aussi le principe de la non-affectation des recettes qui en découle (une dépense ne peut être subordonnée à une recette correspondante), principe auquel il ne peut être dérogé que dans les conditions fixées par l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, et notamment par l'instauration d'un fonds budgétaire.

A.10.4. Ils font valoir (troisième branche) que les régions étant exclusivement compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, l'article 10, § 2, de la loi attaquée, qui exclut toute participation des ministres des gouvernements régionaux à la commission des jeux de hasard et habilite le Roi à nommer les membres de cette commission sur proposition de ministres fédéraux, méconnaît la compétence dévolue aux régions par les articles 3 et 4, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

A.10.5. Dans les affaires n°s 1992 et 1998, le Conseil des ministres considère que l'article 19 est conforme à l'objectif de protection des consommateurs que la loi s'est donné, cette protection relevant du législateur fédéral. Le montant réclamé par la loi ne vise qu'à réglementer l'accès à la profession et l'obtention des licences et rentre également à ce titre dans les compétences du législateur fédéral. Les jeux de hasard eux-mêmes, jadis interdits sauf exception établie par le Roi, relèvent de ces compétences.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 invoquent à tort l'article 174, alinéa 2, de la Constitution, faute de démontrer en quoi la loi violerait cette disposition qui prévoit que les recettes et les dépenses doivent apparaître dans le budget et dans les comptes. Quant aux lois sur la comptabilité de l'Etat invoquées dans les deux requêtes, elles sont antérieures à la loi attaquée, qui pouvait ainsi y déroger pour les motifs sur lesquels elle est fondée, le législateur ayant estimé que le coût du contrôle devait être supporté non par la collectivité mais par le secteur du jeu lui-même. L'article 172 de la Constitution, pour sa part, n'interdit pas de traiter de façon différente des situations différentes.

Enfin, l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 invoqué dans les deux requêtes, qui attribue aux régions la taxe sur les jeux et paris et la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, contient une énumération limitative. L'argument selon lequel seules les régions pouvaient instaurer la redevance en cause ne peut être retenu, le législateur fédéral étant, d'une part, compétent pour protéger les consommateurs et pouvant, d'autre part (à supposer que ce qui précède ne soit pas admis), déroger aux règles répartitrices de compétences, à

condition d'en démontrer la nécessité, ce qui a déjà été fait et, conformément à l'article 35 de la Constitution, imposer au secteur des jeux de hasard les impôts destinés à couvrir les frais rendus nécessaires par la présence de ces jeux.

A.10.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 répliquent que le Conseil des ministres ne répond ni à la première branche du moyen (mais concède, en réponse à la troisième branche, que les articles 19 et 71 instaurent bien un impôt destiné à couvrir les frais que nécessite la présence des jeux de hasard, en le fondant toutefois sur une disposition de la Constitution qui n'est pas encore entrée en vigueur, l'article 35) ni à la troisième branche.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres en réponse à la seconde branche, la spécificité du secteur des jeux ne justifie pas un régime à ce point dérogatoire aux principes de droit budgétaire inscrits à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution, et confirmés à l'article 50 de la loi spéciale de financement.

Les requérants dans l'affaire n° 1998 estiment que le Conseil des ministres ne répond qu'à la première branche du moyen; ils rapportent l'avis du Conseil d'Etat qualifiant la « redevance » critiquée de taxe sur les jeux de hasard, matière que la loi spéciale de financement a réservée au législateur régional : la protection des consommateurs justifie certes la réglementation des jeux de hasard, mais pas l'imposition, par un législateur incompétent, d'une taxe sur leurs exploitants, en violation des principes de l'égalité des citoyens devant l'impôt, et de l'universalité du budget. Ils relèvent en outre que la demande de suspension a été rejetée sur la base non d'un défaut de moyen sérieux mais d'une absence de préjudice grave difficilement réparable.

*Quant aux moyens tirés de la violation du principe d'égalité*

A.11.1. L'article 3, 1 et 4, est critiqué dans l'affaire n° 1941 en ce qu'il exclut les jeux et paris relatifs à l'exercice d'un sport et les loteries et notamment la Loterie nationale, alors que la loi vise l'ensemble des jeux de hasard et entend remédier à l'asservissement aux jeux en général.

A.11.2. Le Conseil des ministres (mémoire dans l'affaire n° 1941) estime que la distinction critiquée repose sur des critères objectifs et pertinents : les jeux et paris relatifs à l'exercice d'un sport sont essentiellement différents des jeux pratiqués dans les casinos et luna-parks, les seconds pouvant se pratiquer tous les jours, à des périodes et à des fréquences qui ne relèvent que du joueur; réglementer les premiers impliquerait en outre que les compétitions sportives *stricto sensu* soient soumises à la loi, ce qui ne relève ni de l'intention du législateur (cette matière est réglée par une loi du 26 juin 1963) ni de sa compétence (article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

La Loterie nationale est également intrinsèquement différente des jeux de hasard réglés par la loi : elle n'est accessible que dans les librairies et dans des points de vente ouverts à des heures et jours normaux et crée un risque de dépendance largement inférieur puisque, dans les autres jeux, le joueur sait immédiatement s'il a ou non gagné et est tenté de continuer à jouer.

La loi attaquée ne porte atteinte à aucune liberté fondamentale et, au contraire, dépénalise à certaines conditions une activité auparavant illégale.

A.11.3. Selon les parties requérantes, le danger du jeu est fonction non pas des heures d'ouverture des établissements de jeu, des périodes ou de l'endroit où l'on joue, mais de l'élément de hasard et la perte de la mise est aussi douloureuse dans un jeu de hasard que dans un pari relatif à l'exercice d'un sport. S'il est vrai par ailleurs que l'éducation physique ne relève plus du législateur fédéral, celui-ci reste cependant compétent pour la protection de la personne.

Les produits de la Loterie nationale présentent autant de danger que les jeux visés par la loi : le résultat de certains d'entre eux est immédiatement connu et la publicité donnée aux grands tirages constitue une incitation au jeu qui est publique, explicite et intolérable.

Les parties requérantes font enfin valoir que les revenus de la Loterie nationale constituent une sorte d'impôt indirect et une source de revenu pour l'Etat.

A.12.1. La partie requérante dans l'affaire n° 1987 estime que les articles 6, 25, 34 et 39 de la loi attaquée violent les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'aucun élément objectif et raisonnable ne ressort des travaux préparatoires pour justifier que les jeux automatiques de hasard ne puissent être exploités que dans des établissements de classe II, c'est-à-dire des salles de jeux automatiques, ou dans des établissements de classe III, c'est-à-dire des débits de boissons, à l'exclusion de tout autre endroit, et notamment, comme le faisait légalement la partie requérante antérieurement, dans des locaux *ad hoc*. Si une dérogation à l'interdiction d'exploiter des jeux de hasard est établie, il doit être justifié que certains puissent en bénéficier et non d'autres.

A.12.2. Le Conseil des ministres rappelle que, selon lui, le recours est irrecevable, faute de grief. Il rappelle également le contexte dans lequel la loi attaquée fut adoptée et que les objectifs de celle-ci furent jugés pertinents par les arrêts n°s 52/2000, 74/2000 et 88/2000; le législateur a donc pu, à bon droit, juger nécessaire de limiter le nombre d'établissements de jeux de hasard.

A.12.3. La partie requérante ne conteste pas le droit pour le législateur d'interdire l'exploitation des jeux de hasard, mais le caractère discriminatoire des exceptions, qui doivent tenir compte de la situation de droit et de fait antérieure à la nouvelle législation. Il en est *a fortiori* ainsi lorsque, comme c'est le cas de la s.a. P.M.M.S., les locaux dans lesquels celle-ci exploite des appareils sont, par application des dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, interdits d'accès aux mineurs d'âge, totalement indépendants et séparés de tout débit de boissons et qu'aucune autre activité n'y est admise, le tout sous le contrôle strict du ministère des Finances.

Dès lors que les travaux préparatoires sont lapidaires sur la question en cause et que les articles 2 et 34 de la loi ne contiennent que des définitions très générales, il n'est pas certain que les activités de la partie requérante sont celles d'établissements de classe II. Si la Cour ne partage pas une interprétation conciliante de la disposition attaquée, elle devrait se prononcer sur la discrimination dénoncée. Dès lors que les activités de la s.a. P.M.M.S. n'étaient pas illégales au regard de la loi de 1902, on n'aperçoit pas de motifs qui permettraient de ne pas conclure au bien-fondé du moyen.

A.13.1. Dans les affaires n°s 1903, 1941 et 1992, le moyen reproche à l'article 8, alinéa 2, de la loi attaquée de créer une discrimination entre établissements de jeux de hasard de classes différentes et de porter atteinte au principe de libre concurrence au sein de l'Union européenne en interdisant dans les seuls établissements de classe II et de classe III les jeux de hasard dont il est établi que le joueur peut subir en moyenne une perte supérieure à 500 francs par heure, alors qu'un tel plafond n'est fixé ni pour les loteries, ni pour les autres jeux de hasard et que la loi, qui prétend protéger les joueurs, crée un casino supplémentaire (classe I) et ne fixe aucun plafond pour ce genre d'établissement. La rentabilité des appareils visés est menacée puisque, la perte moyenne horaire s'élevant à 1.500 francs, les revenus des parties requérantes seront réduits de deux tiers.

En confiant au Roi le soin de déterminer s'il convient également de limiter la perte horaire potentielle par joueur par jeu de hasard dans les casinos, la loi méconnaît le principe d'égalité puisque le même appareil sera soumis à la limite en cause suivant le type d'établissement où il se situe.

La loi crée aussi une discrimination entre établissements suivant qu'ils se situent en Belgique ou dans les autres pays de l'Union européenne puisque les limitations de perte horaire potentielle par joueur y varient de 1.600 à 5.400 francs, de telle sorte que les établissements belges subiront une concurrence déloyale.

A.13.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 reprochent à l'article 8 d'instituer une discrimination entre les établissements de classes II et I, d'une part, et II et III, d'autre part, et entre les établissements de classe II et la Loterie nationale enfin, dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle est

garantie par l'article 7 du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791 (décret d'Allarde) et du droit de propriété tel qu'il est garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Outre des griefs analogues à ceux exposés en A.13.1, elles font valoir que cette disposition soumet à la même restriction, quant à la perte moyenne horaire maximale autorisée, les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe II et ceux exploités dans les cafés. Elles font valoir que la situation de ces deux types d'établissements, tant du point de vue de la clientèle que de celui de la structure financière et bénéficiaire, est éminemment différente : l'exploitation de jeux de hasard est, pour les cafetiers, un accessoire de leur activité principale, ce qui n'est pas le cas pour les tenanciers de luna-park. Par ailleurs, la clientèle des cafés, moins avertie et contrôlée que celle des luna-parks, appelle manifestement une protection supérieure. Elles reprochent au législateur de n'avoir pas justifié l'identité de traitement.

A.13.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1995 font également valoir que le traitement fait aux établissements de classes II et III est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution; elles ajoutent que l'auteur d'une proposition de loi visant à modifier la loi attaquée a reconnu que celle-ci mettait en péril la situation économique des exploitants et qu'aucune étude sérieuse n'a été faite avant de fixer le plafond critiqué à 500 francs.

Elles ajoutent dans leur mémoire en réponse que la loi entraînera des pertes pour les exploitants, en raison de l'adaptation nécessaire des appareils (80 p.c. de ceux exploités en Belgique proviennent de l'étranger, où la limitation de la perte de moyenne horaire est plus élevée), de la perte de fréquentation, évaluée à 25 p.c., des salles de jeux en raison de l'établissement d'un fichier, de la suppression d'incitants (tels que les collations, lots et déplacements gratuits) et de la limitation des gains. La perte subie par un exploitant d'un luna-park de 87 appareils ayant un chiffre d'affaires de plus de 64 millions de francs est évaluée par les parties requérantes à une somme se situant entre 3 et 33 millions de francs, en fonction d'une durée variable d'occupation journalière, compte non tenu de la fiscalité régionale élevée en Flandre. L'objectif consistant à préserver les intérêts économiques du secteur des jeux de hasard n'est pas atteint. Celui de protéger les joueurs pourrait l'être autrement (limitation du nombre d'établissements de jeux, âge minimum de 21 ans pour les personnes autorisées à entrer dans les salles de jeux, dispositions déjà prises par la loi ou par d'autres mesures, telles que l'obligation d'une carte de membre pour entrer dans les luna-parks, limitation de la mise maximum pour un jeu) et les moyens utilisés pour l'atteindre sont disproportionnés, la désaffectation des luna-parks risquant de conduire les joueurs dans les casinos ou vers les jeux clandestins.

A.13.4. Dans l'affaire n° 1992 (deuxième moyen) et dans l'affaire n° 1995, les parties requérantes font valoir que l'exploitation des appareils de jeux de hasard figurant sur une liste arrêtée par le Roi était licite, en vertu de l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 1902, l'interdiction formulée par l'article 305 du Code pénal, antérieure, n'ayant dès lors qu'un caractère résiduel. Ainsi, alors que les casinos n'étaient que tolérés, les luna-parks ou salles de jeux automatiques et l'exploitation des jeux de hasard dans les débits de boissons étaient conformes à la loi.

Or, l'article 8 met gravement en péril la situation économique des exploitants des établissements des catégories II et III puisque les appareils devront être adaptés à grands frais et que le plafond qu'il fixe ne garantira plus leur rentabilité. Aucune raison n'a été avancée quant à la fixation de ce plafond, qui est sans pertinence par rapport à l'un des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir préserver les intérêts économiques du secteur des jeux de hasard. La mesure est totalement disproportionnée par rapport à cet objectif, spécialement pour les exploitants dont les jeux sont exploités en Région flamande, où la taxe régionale est sensiblement plus élevée que dans les autres régions et où l'article 8 équivaut à une interdiction de fait des appareils en cause.

Les intervenantes s.p.r.l. Bingo Matic, s.a. General automatic amusements et autres, s.p.r.l. Star Matic, s.a. Lexi, s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel, s.a. Olympian Games et autres et s.p.r.l. Pub Games partagent cette analyse; la s.p.r.l. Pub Games ajoute que la limite critiquée menace aussi la situation des personnes, appelées à solliciter l'octroi d'une licence de classe E, qui dépendent directement des revenus tirés de l'exploitation des jeux en cause. La loi discrimine ceux qu'elle vise par rapport à ceux qui tirent profit d'autres activités ludiques payantes de toute nature que cette loi ne vise pas. Le critère de la protection des joueurs (pris en compte par la

Cour) peut paraître susceptible de justification objective et raisonnable mais il n'explique pas la distinction faite entre les établissements de classe I, d'une part, et les établissements de classes II et III, d'autre part.

A.13.5. Dans l'affaire n° 1941, le moyen reproche en outre à l'article 8, alinéa 4, de n'être ni objectif, ni pertinent, ni proportionné : il interdit de relier entre eux deux ou plusieurs appareils; or, faute de définir les notions d'« appareil » et de « prix » qu'il emploie, il s'applique aussi aux jeux radiophoniques, au téléshopping et aux enquêtes téléphoniques, ce qui implique pour les parties requérantes et pour d'autres, d'énormes pertes financières, qui ne peuvent avoir été l'objectif du législateur.

A.13.6. Le Conseil des ministres (affaire n° 1903) estime que les personnes visées par la disposition attaquée ne se trouvent pas dans une situation comparable, le législateur ayant considéré que la perte pouvant être subie dans les établissements de jeux de hasard de classe II doit être nettement inférieure à celle pouvant l'être dans les établissements de classe I, dont le seuil d'accessibilité (qui constitue un des facteurs favorisant la dépendance) est plus élevé. Il ajoute, dans l'affaire n° 1941, que la clientèle des salles de jeux automatiques est essentiellement constituée de jeunes particulièrement vulnérables alors que celle des casinos est constituée de citoyens plus âgés dont les ressources financières requièrent moins qu'ils soient protégés, et, dans les affaires n°s 1992 et 1995, que le nombre de luna-parks requiert, sur la base des exemples étrangers, que leurs activités soient réglementées de façon plus stricte puisque plus il y a d'établissements, plus il y a de joueurs.

La matière en cause ne faisant pas l'objet d'une réglementation communautaire, l'argument tiré de la comparaison avec les régimes existant dans les autres pays de l'Union européenne est sans pertinence.

A.13.7. Dans l'affaire n° 1998, le Conseil des ministres ajoute que la disposition attaquée permet au Roi d'étendre le champ d'application de la loi aux casinos. Cette différence peut se justifier compte tenu des différences objectives qui existent entre les deux catégories : pour être admis dans un casino, il faut être inscrit sur la liste du casino en question, choix qui empêche l'accès à un autre établissement de catégorie I; le nombre restreint de casinos est un autre frein (8 contre 180 luna-parks). Le Conseil des ministres relève que le législateur s'est fondé sur des éléments objectifs, la nature et le nombre de jeux de hasard que peuvent exploiter les établissements, le montant maximum de l'enjeu, de la perte et du bénéfice dans le chef des joueurs ainsi que la nature des activités connexes autorisées. Concernant le montant de la perte maximale moyenne par heure, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt de la Cour n° 52/2000.

Il fait également remarquer que, contrairement aux établissements de catégorie II, les établissements de catégorie III sont soumis à une limitation en ce qui concerne le nombre d'appareils (maximum deux jeux de hasard). Les requérants ne peuvent être suivis lorsqu'ils considèrent que le législateur devrait mieux protéger la clientèle des débits de boissons en raison de la différence fondamentale qui existe entre ces établissements et les luna-parks. Les gens qui se rendent dans un luna-park ont pour seul objectif de jouer sur les machines automatiques, alors que ce n'est qu'une activité accessoire dans les débits de boissons. En outre, il y a lieu de remarquer que si le législateur n'avait pas retenu le montant en ce qui concerne la perte maximale par heure autorisée, les joueurs, c'est-à-dire les individus que le législateur entend protéger, se rendraient dans l'établissement qui leur est le plus favorable, de sorte que l'objectif poursuivi ne serait pas atteint.

Il relève enfin que la Loterie nationale est un établissement public placé sous le contrôle du ministre des Finances auquel le législateur a imposé certaines missions et dont les bénéficiaires profitent à la collectivité entière, ce qui la différencie des autres établissements. En outre, de nombreux produits mis sur le marché par la Loterie nationale sont totalement différents de ceux offerts dans les luna-parks si l'on prend en considération le risque de dépendance. Ils sont moins accessibles puisqu'ils sont liés aux horaires des bureaux de tabac ou de la poste, alors que les luna-parks sont ouverts une partie de la nuit et les dimanches et jours fériés.

A.13.8. Dans le mémoire déposé dans l'affaire n° 1941, le Conseil des ministres estime que la jurisprudence de la Cour européenne permet aux autorités nationales de limiter ou d'interdire les activités en cause et de réglementer les modalités et l'importance des enjeux, pour autant que ces mesures ne soient pas discriminatoires et soient nécessaires et proportionnées au but d'intérêt général poursuivi. En l'espèce, il n'y a pas de discrimination illicite.

A.13.9. Selon le Conseil des ministres, les mots « appareils » et « prix » sont entendus dans leur sens usuel, de telle sorte qu'une définition était superflue. Les parties requérantes ne démontrent d'ailleurs ni en quoi consiste le grief qu'elles invoquent ni en quoi la Cour serait compétente pour y faire droit et n'établissent pas en quoi la loi aboutirait à interdire nombre de jeux de hasard. A supposer que tel soit le cas, la jurisprudence de la Cour permet de limiter la liberté du commerce et de l'industrie. L'affirmation relative aux jeux radiophoniques, au téléshopping et aux enquêtes téléphoniques n'est pas étayée et est manifestement inexacte.

A.13.10. Dans l'affaire n° 1992, le Conseil des ministres estime que le grief tiré de la situation des exploitants sis en Région flamande n'est pas pertinent, chaque région pouvant déterminer l'impôt dû en cette matière; dans l'affaire n° 1995, il relève que les parties requérantes n'ont pas intérêt à attaquer la disposition attaquée puisque les établissements qu'elles exploitent ne se situent pas en Région flamande et n'indiquent pas les solutions de rechange qui permettraient, selon elles, d'atteindre l'objectif de protection des joueurs; la Cour ne se juge d'ailleurs pas compétente pour apprécier cette question.

A.13.11. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 estiment que la partie adverse centre le débat sur le seuil d'accessibilité et la dépendance qui en découle alors qu'elles visent la discrimination entre exploitants de salles de jeux. Rien ne permet de justifier qu'une même personne puisse dépenser plus ou moins d'argent selon qu'elle décide d'accéder à un casino ou à une salle de jeux de classe II ou III, ou, ajoutent les parties requérantes dans l'affaire n° 1941, aux produits de la Loterie nationale.

A.13.12. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 répliquent en relevant, au préalable, que l'arrêt n° 113/2000 a rejeté le moyen formulé dans l'affaire n° 1998, dans laquelle les requérants dénonçaient, d'abord, la différence de traitement entre, d'une part, les salles de jeux automatiques et les débits de boissons et, d'autre part, les casinos (interdiction de la perte supérieure à 500 francs) et, ensuite, l'identité de régime entre, d'une part, les salles de jeux automatiques et, d'autre part, les débits de boissons. Dans cet arrêt n° 113/2000, la Cour ne s'est pas prononcée sur le moyen invoqué dans la présente affaire à l'encontre de l'article 8 de la loi entreprise.

Les parties requérantes font observer que le Conseil des ministres affirme qu'il n'y aura pas de limitation du nombre d'appareils dans les établissements de classe II, et que cet engagement n'est pas respecté, à lire l'article 8 d'un projet d'arrêté royal qui aurait été adopté le 22 décembre 2000 par le Conseil des ministres, établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe II.

Quant aux différences existant actuellement entre les trois régions, elles estiment que, si ces différences peuvent en effet résulter de l'exercice des compétences respectives des unes et des autres, il reste que l'article 8 a pour effet d'interdire l'exploitation des jeux de hasard en Région flamande, dans les établissements de classes II et III.

A.14.1. Les requérants dans l'affaire n° 1998 voient, dans l'article 10, §§ 1er et 2, une discrimination entre les exploitants d'établissements de jeux de hasard et entreprises ayant comme objet 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, d'une part, et les opérateurs d'autres secteurs de la vie économique soumis à un contrôle similaire, dans l'exercice des droits à une autorité de contrôle et disciplinaire indépendante et impartiale (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme), de la liberté de commerce et d'industrie (article 7 du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791 - décret d'Allarde) et du droit de propriété (article 16 de la Constitution et article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme).

La commission des jeux de hasard est en effet chargée d'octroyer les licences nécessaires à l'exploitation d'établissements de jeux de hasard et à la vente, la location, la location-financement, la fourniture, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, aux services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard et, surtout, pour prononcer une suspension ou même un retrait de licence, soit une interdiction professionnelle pure et simple pour l'exploitant considéré. Or, dans les autres secteurs de la vie économique, l'organisme doté d'un tel pouvoir disciplinaire est composé exclusivement de représentants de la profession ou, au moins, est organiquement indépendant de l'exécutif. Cette question n'a jamais été soulevée lors des travaux préparatoires de la loi.

A.14.2. Le Conseil des ministres réplique que la commission des jeux de hasard est une autorité administrative, indépendante, présidée par un magistrat, devant laquelle le candidat peut demander à être entendu. Elle est tenue au respect des libertés publiques et ses décisions peuvent être censurées par le Conseil d'Etat. En ce qui concerne la liberté de commerce et d'industrie et le droit de propriété, il renvoie aux développements figurant ailleurs.

Les parties requérantes estiment que le Conseil des ministres ne répond pas au moyen.

A.15.1. Les requérants dans l'affaire n° 1998 allèguent que l'article 25 institue une discrimination entre les établissements de classe I et les établissements de classe II dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie (article 7 du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791) et du droit de propriété (article 16 de la Constitution et article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme).

Ils exposent, se référant aux travaux préparatoires, que cette distinction entre la durée de validité des licences de classe A et de classe B ne repose sur aucune justification objective : la durée du bail commercial invoquée pour justifier la durée de validité des licences de classe B (9 ans) ne résiste pas à l'analyse, le locataire commercial bénéficiant d'un droit aux renouvellements tel qu'un bail commercial dure en réalité 36 ans; la simultanéité entre le début du bail commercial et l'octroi de la licence n'est que théorique.

A.15.2. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement est justifiée par les différences objectives existant entre casinos et luna-parks, tenant à leur infrastructure, au public qui les fréquente et aux types de jeux (ceux proposés dans les casinos étant moins sujets aux modes et requérant donc des investissements plus importants). La référence faite aux baux commerciaux est pertinente, puisqu'ils sont renouvelables comme les licences; les exploitants peuvent par ailleurs stipuler que le bail entrera en vigueur lorsque la licence sera accordée.

A.15.3. Les parties requérantes répliquent que les différences incontestables entre casinos et luna-parks ne justifient pas la différence de traitement et que l'argument tiré des modes et des investissements est inexact : s'il est vrai que l'on invente constamment de nouveaux logiciels de jeux de hasard et d'amusement destinés aux luna-parks, les machines elles-mêmes (les meubles) peuvent, moyennant de légères modifications de présentation, être réutilisées pour ces nouveaux jeux, et sont, vu la charge très élevée des investissements à long terme, au moins aussi coûteuses qu'une roulette russe ou une table de casino. Elles estiment enfin que l'argument selon lequel il serait possible de prévoir une simultanéité entre le début du bail et l'octroi de la licence ne vaut évidemment pas pour les salles de jeux déjà existantes, dont le bail est en cours.

A.16.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 font valoir que les articles 25.5 et 48 à 53 de la loi attaquée violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec les articles 28 et 29 du Traité instituant la Communauté européenne, en ce qu'ils constituent des restrictions injustifiées et en tout cas disproportionnées à la libre circulation des marchandises. Elles font valoir à cet égard que les articles 19 et 71 de la loi entreprise imposent aux importateurs et aux exportateurs de jeux de hasard, comme condition d'obtention de la licence requise par les dispositions attaquées, de participer aux frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission des jeux de hasard et de son secrétariat, dont la couverture est assurée par une contribution, elle-même garantie par un cautionnement de 500.000 francs belges par tranche, entamée, de 50 appareils.

Les intervenantes s.a. General Automatic Amusement et autres, s.p.r.l. Bingo Matic, s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel, s.a. Olympian Games et autres et s.p.r.l. Pub Games s'associent à cette analyse.

A.16.2. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient les dispositions invoquées.

Qu'ils soient de fabrication belge ou de fabrication étrangère, tous les appareils sont soumis au même régime; la législation communautaire ne peut donc être violée.



La jurisprudence communautaire admet par ailleurs que les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation suffisant dans le secteur des jeux de hasard, pourvu qu'aucune discrimination n'en résulte. Il est démontré ailleurs que tel n'est pas le cas.

A.17.1. Dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1941, il est reproché à l'article 27 de la loi attaquée de porter atteinte à des droits économiques acquis en interdisant le cumul d'une licence de classe B (exploitation d'une salle de jeux automatiques) avec une licence de classe E (vente, location, importation, exportation, entretien d'équipements de jeux de hasard). Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 1965 critiquent aussi l'interdiction du cumul d'une licence de classe C (exploitation d'un débit de boissons) avec une licence de classe E.

L'objet social des parties requérantes porte sur ces différentes activités dont la combinaison est la condition de leur rentabilité. Il est rendu illégal par la disposition attaquée alors qu'il n'existe pas de justification objective, raisonnable et proportionnée à un objectif quelconque et que l'article 23 de la Constitution a instauré une obligation de *standstill* en matière de liberté d'accès à une profession indépendante. La disposition incriminée méconnaît une telle obligation de *standstill* dès lors qu'elle prive les parties requérantes du droit de poursuivre leurs activités, lesquelles ne sont pourtant ni illégales, ni contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Une disposition qui priverait les entreprises brassicoles du droit d'exploiter elles-mêmes les débits de boissons serait inconstitutionnelle.

La disposition attaquée porte également une atteinte disproportionnée, selon les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1941 et 1965, à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté d'association, à la liberté du travail, à la liberté individuelle et (dans la seule affaire n<sup>o</sup> 1965) à la liberté de commerce et des biens dans l'Union européenne; elle menace l'emploi et les investissements en raison d'un changement brusque et injustifié dans le secteur des jeux de hasard et ne répond nullement à l'objectif poursuivi par le législateur.

Les requérants dans l'affaire n<sup>o</sup> 1998, qui critiquent l'interdiction de cumul en se référant à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit de propriété, estiment qu'elle n'a en rien été justifiée par le législateur.

A.17.2. Les requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 1988 estiment que l'article 27 précité viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et le principe de la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'aucun élément objectif et raisonnable ne ressort des travaux préparatoires pour justifier que l'interdiction de cumul entre les licences A, B, C et D, d'une part, et la licence de classe E, d'autre part, soit étendue aux « services d'entretien, de réparation et d'équipement » de jeux de hasard. Si la Cour a jugé dans l'arrêt n<sup>o</sup> 74/2000 que l'interdiction du cumul de licences pouvait être admise au regard de l'objectif de protection sociale, il reste qu'en ce qui concerne ces services, l'interdiction est disproportionnée, même si l'on admet qu'elle est justifiée lorsqu'il s'agit de vente, d'importation, de location, d'exportation ou d'équipement de jeux de hasard.

A.17.3. Le requérant dans l'affaire n<sup>o</sup> 1991 invoque un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou conjointement avec les articles 16 et 27 de celle-ci. Il reproche également à l'article 27, alinéa 1er, de la loi entreprise d'interdire le cumul des licences des classes A, B, C et D, d'une part, et de la licence de classe E, d'autre part. Il relève que le législateur a poursuivi parallèlement trois objectifs : la protection des personnes qui s'adonnent aux jeux de hasard, la lutte contre les possibles effets secondaires indésirables des jeux de hasard et la préservation des intérêts économiques du secteur. Le législateur a voulu rechercher un équilibre entre ces objectifs. Le requérant n'aperçoit pas en quoi l'interdiction de tout cumul est une mesure pertinente pour atteindre les deux premiers objectifs et il estime que la mesure est manifestement disproportionnée. Elle aboutit en effet à une interdiction *de facto* pour le requérant de continuer à détenir tout ou partie du patrimoine qu'il a acquis durant sa carrière professionnelle et constitue donc une atteinte discriminatoire à la liberté d'association, à la liberté de commerce et d'industrie et une atteinte flagrante et sans contrepartie au droit de propriété reconnu par l'article 16 de la Constitution. Elle aboutit aussi à placer le requérant *ipso facto* et sans aucune possibilité de régularisation en situation d'infraction pénale, ce qui est manifestement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en raison de l'impossibilité absolue et définitive de valoriser un patrimoine.

A.17.4. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1992 (quatrième moyen) et 1995 font valoir que l'article 27, alinéa 1er, (et, par identité de motifs, les articles 36.3, 50.3, et 51, alinéa 2, qui subordonnent l'octroi de licence ou le maintien des licences à l'obligation d'identifier l'actionnariat du demandeur ou du bénéficiaire de licence et, par là, constituent une entrave disproportionnée et donc une atteinte discriminatoire à la liberté d'association, à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté d'établissement et aux conditions de concurrence) viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec l'article 27 de celle-ci, avec l'article 43 du Traité C.E. (affaires n<sup>os</sup> 1992 et 1995) et avec le principe général de la liberté du commerce et de l'industrie (affaire n<sup>o</sup> 1995).

Elles font valoir que l'article 27 ne constitue pas une mesure pertinente pour deux des trois objectifs poursuivis par la loi, à savoir la protection des joueurs et la lutte contre les effets indésirables éventuels des jeux de hasard. S'il est vrai que le législateur a entendu que les conditions de délivrance des licences soient sévères, la mesure est disproportionnée en raison du caractère extrêmement large de la définition des activités visées par la licence de classe E.

Elles ajoutent que le troisième objectif poursuivi par le législateur (la sauvegarde de l'activité économique du secteur en cause) est directement contredit par cette mesure qui ne laissera pas d'autre choix à ceux qui seront dans une situation comparable à celle des parties requérantes que d'arrêter toute activité professionnelle relative aux jeux de hasard, ou d'être en infraction pénale puisque la violation de l'article 27 de la loi entreprise est sanctionnée pénalement par l'article 63 de cette loi, alors que la loi du 4 mai 1999 instaure la responsabilité pénale des personnes morales.

Les intervenantes s.p.r.l. Bingo Matic, s.a. General automatic amusements et autres, s.p.r.l. Star Matic, s.a. Lexi, s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel, s.a. Olympian Games et autres et s.p.r.l. Pub Games partagent cette analyse, étant entendu que la s.p.r.l. Star Matic limite sa critique au seul article 27, alinéa 1er, de la loi.

A.17.5. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 1995 ajoutent que l'interdiction en cause est d'autant moins proportionnée au but qui lui est assigné que ce but pourrait être atteint sans elle, par les seules conditions mises à l'octroi des licences. L'article 27 viole également l'article 23 de la Constitution dans la mesure où l'interdiction de cumul contestée porte indûment atteinte aux droits économiques de ceux qui travaillent dans les entreprises pour lesquelles la licence de classe E est exigée.

Quant aux articles 36.3, 37.3, 50.3, et 51, alinéa 2, ils interdiront l'accès au marché boursier des entreprises concernées (s'agissant des sociétés anonymes, on ne voit d'ailleurs pas comment exercer un contrôle) et des opérateurs économiques étrangers.

Elles ajoutent dans leur mémoire en réponse que ni le souci d'éviter des abus ni la nécessité de subordonner l'octroi des licences à des conditions sévères ne justifient l'interdiction critiquée. Si le législateur visait des abus fiscaux, il fallait prendre des mesures fiscales. S'il entendait obtenir des services de placement et d'entretien de qualité, évitant notamment tout bricolage des machines, il aurait été plus adéquat de soumettre l'exercice de ces activités à des critères bien précis en permettant ainsi à une société exploitant des jeux de hasard d'avoir en son sein un service d'entretien et de réparation, à condition que celui-ci réponde aux critères fixés.

Il est clair que l'interdiction de cumul reprise à l'article 27, alinéa 1er, même s'il doit être interprété comme visant uniquement la possession d'un contrôle d'une autre société, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en défavorisant, sans raison objective et raisonnable, une personne active dans les entreprises pour lesquelles la licence de classe E est exigée.

Faute d'atteindre le but d'intérêt général visé par le législateur et de réprimer les abus d'une manière moins préjudiciable pour les parties requérantes, les dispositions attaquées portent atteinte à l'article 23 de la Constitution, à l'article 113 du Traité C.E. et à la liberté du commerce et de l'industrie.

A.17.6. Le Conseil des ministres (affaires n<sup>os</sup> 1903, 1941 et 1965) estime que, dans une matière jadis non réglementée et dans des matières interdites, les parties requérantes ne peuvent se prévaloir de droits économiques acquis, dont elles n'indiquent d'ailleurs pas la base légale.

Les articles 12 et 23 de la Constitution n'interdisent pas que des limites soient imposées à ceux qui exercent une activité présentant un danger social. La disposition attaquée, visant à soumettre à des conditions sévères l'octroi des licences, à permettre de distinguer les établissements de jeux de hasard et les activités qui s'y rapportent et à éviter les abus, n'établit pas, comme la Cour l'a admis, de mesure disproportionnée au regard de ces objectifs. Le Conseil des ministres estime, dans les affaires n<sup>os</sup> 1991 et 1995, qu'il est opportun que la vente, la location et l'entretien des appareils ne soient pas effectués par la personne qui exploite la salle mais par un ou des tiers.

Il ajoute, dans les affaires n<sup>os</sup> 1988 et 1995, que les parties requérantes ne pouvaient invoquer une violation de l'article 23 de la Constitution : la Cour n'est pas compétente pour en assurer le respect, les parties requérantes ne démontrant pas un intérêt né et actuel et la disposition attaquée ne pouvant affecter leur situation personnelle; en outre, le Constituant n'a pas attribué d'effet direct à cette disposition et, même si cela était, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la disposition attaquée y serait contraire.

A.17.7. Dans les affaires n<sup>os</sup> 1941 et 1965, le Conseil des ministres conteste que les dispositions attaquées portent atteinte à la liberté du travail : la loi de 1902 n'autorisait pas une telle activité, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi cette liberté serait atteinte et, à supposer qu'elle le soit, la jurisprudence de la Cour permet que des limitations y soient imposées. Les dispositions en cause ne menacent pas l'emploi puisque celui-ci peut subsister dans différents établissements.

A.17.8. Dans les affaires n<sup>os</sup> 1965 et 1995, le Conseil des ministres réfute l'argument tiré de l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne en se référant à la jurisprudence de la Cour de justice déjà évoquée à propos de l'article 8 de la loi attaquée (A.13.7) et ajoute que le législateur peut adopter des dispositions régissant l'organisation, la compétence, la déontologie et le contrôle des activités professionnelles pour autant qu'elles ne soient pas discriminatoires. Tel est le cas et l'arrêt n<sup>o</sup> 74/2000 a statué en ce sens.

A.17.9. Dans les affaires n<sup>os</sup> 1988, 1991, 1992, 1995 et 1998, le Conseil des ministres estime que les requérants invoquent à tort une violation de la liberté d'association, l'article 27 ne prescrivant rien d'autre que l'interdiction du cumul direct ou indirect des licences et la liberté d'association - comme la liberté de commerce et d'industrie également invoquée - n'a pas une portée absolue, ce que la Cour a déjà décidé. Il ajoute, dans l'affaire n<sup>o</sup> 1991, que l'interdiction de cumuler les licences ne prive nullement le requérant de sa propriété et que les principes relatifs à l'expropriation pour cause d'utilité publique ne s'appliquent pas en l'espèce, faute de transfert de propriété.

Il ajoute, dans les affaires n<sup>os</sup> 1992 et 1995, que les dispositions attaquées, portant sur la solvabilité des titulaires de licence et sur la transparence de l'exploitation (articles 36.3, 37.3, 50.3 et 51, alinéa 2), concernent un secteur spécifique présentant un danger potentiel qui les justifie; de telles dispositions existent dans d'autres domaines du droit, en vue de protéger les plus faibles, tels les épargnants.

Dans les affaires n<sup>os</sup> 1991, 1992 et 1995, il soutient que le cumul direct ou indirect des licences est une notion, empruntée au droit des sociétés, qui doit s'entendre dans son sens habituel : en droit des sociétés, l'on considère qu'une société possède directement ou indirectement une autre si elle est, dans les faits, en mesure de la contrôler (majorité au sein de l'assemblée générale, du conseil, etc.). Il est dès lors évident que les parties requérantes attribuent à la disposition attaquée une portée beaucoup trop large.

A.17.10. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 1903 constatent que la partie adverse n'explique pas en quoi une telle interdiction de cumul de licences est opportune. Rien ne permet de comprendre en quoi le fait

d'interdire, dans le chef d'une même personne, de vendre, louer et entretenir des appareils de jeux, d'une part, et d'exploiter une salle de jeux, d'autre part, est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur.

Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1941 et 1965 renvoient à leur argumentation relative au caractère légitime de leur intérêt; les mesures attaquées sont disproportionnées et ne permettent pas d'atteindre la sécurité de la profession et l'assurance d'un gain raisonnable qui figurent parmi les objectifs de la loi.

La seconde partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 1988, la s.a. Derby, réplique que l'article 23 de la Constitution et le principe de la liberté du commerce et de l'industrie sont invoqués en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle estime qu'il n'y a aucune incompatibilité entre exploiter un établissement de jeux de hasard, d'une part, et, d'autre part, assurer des services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard. Les travaux préparatoires ne fournissent aucun élément justifiant cette interdiction de cumul.

Le requérant dans l'affaire n<sup>o</sup> 1991, rappelant la position du Conseil des ministres dans ses écrits et l'arrêt n<sup>o</sup> 113/2000, estime qu'il semble pouvoir en être déduit que le cumul prohibé par l'article 27 suppose qu'une même personne physique ou morale ait le contrôle à la fois d'une société qui serait titulaire d'une licence des classes A, B, C et D et, concomitamment, d'une société qui serait titulaire d'une licence de classe E, cette notion de « contrôle » supposant que ladite personne physique ou morale soit effectivement en mesure de contrôler l'une et l'autre des sociétés en étant majoritaire au sein de leur assemblée générale ou de leur conseil d'administration. Dans la mesure où l'article 27 de la loi doit être ainsi interprété, le requérant devrait alors admettre que ses griefs manquent en droit.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 1992 invitent la Cour à confirmer cette interprétation de l'article 27, auquel cas elles s'en réfèrent à la sagesse de la Cour.

Quant aux articles 36.3, 37.3 (et, par analogie, aux articles 50.3 et 51, alinéa 2), ils défendent une interprétation analogue et ajoutent qu'il est du reste impossible d'identifier aujourd'hui l'actionnariat des sociétés requérantes.

A.18.1. Dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1941, le moyen reproche à l'article 34 de la loi attaquée d'instaurer, en fixant le nombre total de salles de jeux automatiques autorisées à cent quatre-vingts, un *numerus clausus* des salles de jeux automatiques, lequel constitue une entrave discriminatoire et disproportionnée à la liberté de commerce et d'industrie ainsi qu'à la liberté d'établissement.

A.18.2. Selon les parties requérantes, l'article 34 de la loi attaquée, qui fixe cette limitation et subordonne l'exploitation des établissements en cause à la conclusion d'une convention entre l'exploitant et les autorités communales, constitue une mesure disproportionnée portant atteinte au principe d'égalité et à la liberté de commerce et d'industrie qui est partiellement consacrée par l'article 23 de la Constitution et qui constitue un élément de la liberté individuelle garantie par l'article 12 de la Constitution : la disposition attaquée condamne un certain nombre de salles de jeux à la fermeture (il en existe approximativement deux cents actuellement et les modalités de fermeture ne sont pas précisées), empêche l'ouverture de nouvelles salles et constitue une forme larvée de prohibition - une réglementation analogue relative aux débits de boissons serait incontestablement inconstitutionnelle -, alors que l'objectif poursuivi par le législateur (la protection du citoyen/consommateur) pouvait être atteint par une série de mesures tendant à la protection du citoyen et que les joueurs - qui, s'adonnant à leur passion de manière clandestine, ne diminueront pas en nombre - sont déjà protégés par les articles 54 à 62 de la loi.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 1941 contestent le raisonnement selon lequel plus de salles de jeux automatiques impliquerait plus de joueurs.

A.18.3. Selon les parties requérantes dans les deux affaires, les dispositions attaquées ne sont pas conformes à l'article 52 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, qui est une disposition de droit international ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne et sur la base de laquelle, à ce titre, la Cour exerce un contrôle indirect. La limitation en cause empêche désormais un ressortissant de l'Union européenne de s'établir en Belgique en vue de l'exploitation d'une salle de jeux automatiques dès lors que

le

nombre maximal autorisé est déjà inférieur aux salles existantes et est donc contraire à la liberté d'établissement garantie par l'article 52 précité.

A.18.4. Selon les parties requérantes dans les deux affaires, la faculté reconnue aux autorités communales - outre qu'elle vide de leur substance la liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'établissement - rend les exploitants tributaires de leur bonne ou de leur mauvaise volonté, la convention qu'ils doivent conclure en vertu de l'article 34 étant en réalité un règlement déguisé qui permet aux premières d'imposer aux seconds les heures d'ouverture et de fermeture et les modalités d'organisation de l'activité commerciale concernée et qui est pris sur la base d'une disposition législative visant à contourner, par conséquent, la jurisprudence du Conseil d'Etat interdisant de telles limitations.

En outre, sous le couvert contractuel, le législateur confie, en réalité, à une autorité administrative le soin de conclure des conventions en matière de police administrative; celle-ci concerne notamment les heures d'ouverture et les modalités d'organisation d'un établissement (de même, par exemple, que les permis de bâtir, actes unilatéraux) et ne s'accommode pas de mécanismes contractuels; cette contractualisation viole le principe d'égalité à l'égard des exploitants de salles de jeux dans la mesure où elle prive ceux-ci des garanties et des recours administratifs dont disposent tous les demandeurs d'autorisations d'exploiter un établissement quelconque.

Elles relèvent également que la commune peut à tout moment révoquer ou modifier la licence. En présentant la convention comme un accord administratif, le principe d'égalité est violé en ce que les exploitants de salles de jeux automatiques sont privés de la possibilité d'introduire un recours administratif. Il y aura également des différences de commune à commune, ce qui donnera lieu à une concurrence déloyale entre les établissements.

A.18.5. A l'article 34, alinéa 2, les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 reprochent de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en créant une discrimination entre les établissements de classes II et I, d'une part, et II et III, d'autre part, dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie et du droit de propriété, tels qu'ils sont garantis par les dispositions déjà citées. En vertu des articles 29 et 76 combinés, les casinos existants bénéficient d'une garantie de maintien pendant au moins vingt ans, à condition de se conformer aux nouvelles conditions légales. En outre, l'ouverture d'un nouveau casino à Bruxelles est prévue. En revanche, les établissements de classe II voient arbitrairement leur nombre limité à 180, sans aucun droit au maintien pour les luna-parks existants qui se conformeraient aux nouvelles conditions légales. Les parties requérantes reprochent au législateur de ne pas avoir justifié cette discrimination, alors que le Conseil d'Etat avait invité le Gouvernement à s'en expliquer. Les établissements de classe III, pour leur part, ne font pas l'objet d'une limitation en nombre. Le législateur ne s'est pas non plus expliqué sur la justification de cette discrimination.

A l'article 34, alinéa 3, les mêmes parties requérantes reprochent de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en instituant une nouvelle discrimination entre établissements de classes II et I, d'une part, et II et III, d'autre part, dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie et du droit de propriété tels qu'ils sont garantis par les dispositions déjà citées. Ni les établissements de classe I, ni les établissements de classe III ne sont soumis à un pouvoir discrétionnaire de la commune. Les parties requérantes invoquent le manque de toute justification objective.

A.18.6. Selon le Conseil des ministres (mémoires dans les affaires n°s 1903, 1941 et 1998), la limitation critiquée se justifie par la circonstance que les établissements de classe II sont des lieux très accessibles où une dépendance vis-à-vis du jeu peut être créée. Une certaine liberté est reconnue aux communes en raison de la perversité sociale du phénomène. La loi maintenant l'interdiction de principe de l'exploitation du jeu, la licence doit être interprétée comme une véritable faveur. Les parties requérantes s'abstiennent de donner des indications sur le nombre de fermetures qui auraient eu lieu et ne démontrent d'ailleurs pas que le nombre de salles existantes serait supérieur à 180 (chiffre résultant de l'opération « Indian Summer ») ni, par conséquent, que certaines salles de jeux seraient contraintes à la fermeture (la requête dans l'affaire n° 1941 est d'ailleurs contradictoire à cet égard). Il s'agit en outre d'un marché qui est fonction non seulement du nombre de salles, mais aussi du nombre de joueurs; le marché des joueurs n'étant pas déterminé en fonction du nombre de salles, la loi attaquée et l'objectif qu'elle poursuit n'affectent pas les activités existantes des parties requérantes.

A.18.7. L'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne (ancien article 52 du Traité C.E.) n'interdit pas, selon le Conseil des ministres (affaire n° 1903), que le législateur national régie l'organisation, l'éthique professionnelle et le contrôle des secteurs en cause, pourvu que la réglementation ne soit pas discriminatoire et soit nécessaire et proportionnée pour atteindre l'objectif d'intérêt général recherché. Tel n'est pas le cas, les dispositions en cause visant à contrer un danger social.

Quant à la liberté du commerce et de l'industrie, il a déjà été indiqué, comme l'a décidé la Cour, qu'il était permis au législateur d'y fixer des limites afin de protéger des intérêts déterminés.

A.18.8. Dans l'affaire n° 1998, le Conseil des ministres ajoute que les exploitants de casinos ne bénéficient pas d'une protection automatique mais que la loi accorde aux communes la faculté de garantir leur maintien pour une durée de vingt ans maximum. Pour les établissements de classe II, la loi ne contient pas de limites; il est donc possible de prévoir dans la convention à conclure avec la commune une durée supérieure. Enfin, les casinos font, contrairement aux luna-parks, partie de la vie sociale des communes où ils sont établis (expositions, concours); ces activités connexes ne représentent, à l'opposé du jeu, aucun risque d'asservissement.

Il souligne par ailleurs que l'absence de limitation pour les établissements de classe III se justifie par les caractéristiques éminemment différentes des établissements en cause et que le législateur a pris en compte le risque d'asservissement des jeunes de 12 à 18 ans et des hommes entre 18 et 35 ans sans emploi et peu qualifiés, considérés comme étant des groupes à risque; il a, à bon droit, tenu compte du risque que présentent à cet égard les établissements de classe II.

A.18.9. Quant au pouvoir reconnu aux communes par la disposition attaquée (qui procède à la fois du souci de renforcer l'effet de contrôle qui est exercé et celui de laisser aux communes une certaine liberté en ce qui concerne l'implantation de tels établissements), le Conseil des ministres estime, dans les affaires n°s 1903 et 1941, qu'il ne constitue pas une faculté exorbitante ni un « règlement déguisé » dès lors qu'il ne s'agit évidemment pas d'un pouvoir de prise de décision arbitraire puisque les décisions restent soumises aux principes généraux de la bonne administration. Les communes ne pourraient donc vider de leur substance les principes de liberté de commerce et d'industrie et d'établissement. Ces principes ne sont pas atteints par une réglementation qui porte sur une activité dont il a été constaté qu'elle représente un danger pour la société et dont la mise en œuvre est soumise au contrôle des juridictions.

Dans l'affaire n° 1998, il précise que l'article 29 *in fine* de la loi impose à l'exploitant d'un casino de conclure une convention avec la commune et qu'il n'y a donc pas de discrimination entre établissements de classes I et II puisqu'il est évident que les communes appliqueront les principes qui gouvernent l'octroi des licences à ces deux types d'établissements.

A.18.10. Les parties requérantes dans les affaires n°s 1903 et 1941 répliquent qu'aucun élément concret n'est avancé pour établir que le nombre de 180 correspond bien à la réalité. Les travaux préparatoires renvoient eux-mêmes à une approximation; l'opération « Indian Summer » n'a pas porté sur l'ensemble des salles de jeux existantes (toutes n'ont pas été contrôlées) et est antérieure de plusieurs mois à la publication de la loi au *Moniteur belge*. Elles ne comprennent pas comment il serait possible de permettre l'ouverture de nouvelles salles de jeux si le quota prévu par la loi correspond déjà au nombre total de salles existantes, sauf à fermer un certain nombre d'établissements existants, et estiment que l'objectif de la loi est de nature à affecter les activités des parties requérantes puisque l'autorité communale dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui peut aboutir à des décisions discriminatoires (cf. la décision de la ville d'Ostende de fermer tous les luna-parks sur son territoire alors que les recettes du casino sont en baisse). Elles relèvent que la partie adverse reconnaît expressément que l'instauration d'un tel *numerus clausus* est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir éviter la promotion du jeu, puisque le nombre de joueurs restera, quoi qu'il en soit, relativement stable; elles observent que la lutte contre le tabagisme n'a jamais abouti à limiter les points de vente. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1965 demandent à cet égard s'il n'y a pas lieu de limiter le nombre de points de vente de produits de la Loterie nationale.

A.19.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 reprochent à l'article 36.2 de ne préciser ni les exigences de la fonction auxquelles la conduite des administrateurs et gérants doit répondre pour permettre la délivrance d'une licence de classe B, ni la manière d'évaluer ces exigences : cela aboutira à des décisions discrétionnaires tranchant de manière différente des situations analogues.

A.19.2. Elles reprochent également à l'article 36.3 de porter une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'association en exigeant qu'il soit permis à la commission des jeux de hasard d'identifier à tout moment les actionnaires, rendant ainsi impossible l'appel à l'épargne publique à la suite d'une introduction en bourse.

A.19.3. Elles reprochent enfin à l'article 36.4 (dans l'affaire n° 1941, les requérants visent à tort l'article 36.5) de violer le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et celui de la liberté d'établissement en interdisant aux établissements de classe II de s'installer à proximité d'écoles, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par les jeunes, de lieux de culte et de prisons. Cette disposition a pour effet d'empêcher, la Belgique étant un pays petit et très peuplé, l'installation de tels établissements dans certaines communes et dans certains villages.

Les requérants dans l'affaire n° 1998, qui allèguent une violation discriminatoire de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de propriété, développent une critique analogue et ajoutent que le législateur n'a fourni aucune justification objective et n'a prévu aucune mesure transitoire pour les luna-parks.

A.19.4. Le Conseil des ministres (affaire n° 1941) répond que les décisions prises sur la base de l'article 36 sont des actes individuels devant être motivés et pouvant être attaqués. Les exigences qu'il formule sont comparables à celles formulées par l'article 18 de la loi du 22 mars 1993 et par l'article 60 de la loi du 6 avril 1995 visant, comme la loi attaquée, à protéger les faibles, en l'espèce l'épargnant.

A.19.5. Quant à l'article 36.3, le Conseil des ministres estime que le secteur en cause est très spécifique et qu'il y a lieu de faire une distinction entre les quatre premières requérantes qui sont des sociétés anonymes et les trois dernières qui sont des sociétés de personnes à responsabilité limitée (s.p.r.l.). La loi attaquée n'interdit nullement aux quatre premières de faire appel à l'épargne puisque l'article 41 de la loi sur les sociétés leur permet de prévoir dans leurs statuts que les actions sont nominatives et que la loi attaquée ne vise que les actions, et non les obligations. Les lois de 1993 et de 1995 précitées tendent elles aussi, par les pouvoirs qu'elles confèrent à la commission bancaire et financière, à garantir la transparence de la structure de l'actionariat. Enfin, les trois s.p.r.l. requérantes n'ont pas d'intérêt à attaquer l'article 36.3, puisque leurs parts sont toujours nominatives et que la loi sur les sociétés ne leur permet pas de faire appel à l'épargne.

A.19.6. Quant à l'article 36.4, le Conseil des ministres fait valoir que les communes devront motiver leurs décisions autrement que par des clauses de style et que ces décisions seront soumises au contrôle juridictionnel; il rappelle que la loi vise à protéger les plus faibles, les jeunes représentant en particulier un groupe menacé par la dépendance.

Dans l'affaire n° 1998, il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 52/2000, à l'article 29, *in fine*, de la loi qui prévoit la conclusion d'une convention de concession entre les communes et les exploitants de casinos - ce qui amènera les communes à ne pas autoriser, dans les endroits en cause, l'implantation de casinos - et, enfin, aux caractères propres des établissements de classe I et de classe II, observant que l'admission dans un casino suppose l'inscription sur la liste de celui-ci.

A.19.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 estiment que la référence aux lois des 22 mars 1993 et 6 avril 1995 est sans pertinence, le contexte étant différent : à la différence du joueur, l'investisseur a affaire, non pas à un entrepreneur ordinaire comme l'exploitant d'un établissement de jeux, mais à un expert (institutions de placements, courtiers, conseillers en investissements) qui doit l'aider. Elles ajoutent que l'obligation d'identification des actionnaires empêche de manière discriminatoire les actionnaires de protéger leur patrimoine vis-à-vis du monde extérieur et entrave leur libre choix.

A.20.1. Les requérants dans l'affaire n° 1998 reprochent à l'article 37.5 de violer de manière discriminatoire la liberté du commerce et de l'industrie et le droit de propriété en ne permettant pas à un établissement de classe II d'exploiter un bar ou un restaurant dans la salle de jeux ni à en confier l'exploitation à des tiers, alors que cela est permis aux établissements de classe I et qu'aucune étude approfondie ne justifie, dans les travaux préparatoires, une telle différence de traitement. L'on peut comprendre l'interdiction de vente de boissons alcoolisées, non pas celle d'autres boissons et de restauration légère.

A.20.2. Le Conseil des ministres renvoie aux développements antérieurs relatifs aux différences existant entre les établissements en cause, qui justifient la différence de traitement critiquée.

A.21.1. Selon les parties requérantes dans les affaires n°s 1941 et 1965, l'article 39 porte atteinte aux droits économiques acquis et n'est pas objectivement justifiable. A leur estime, les liens économiques étroits entre l'industrie de l'horeca et l'industrie des jeux de hasard doivent être considérés comme des acquis économiques. Du fait de la limitation du nombre de jeux automatiques dans un débit de boissons quelle que soit la taille de celui-ci, le chiffre d'affaires des parties requérantes est réduit et celles-ci craignent qu'une série d'entreprises ne soient plus rentables d'un point de vue économique.

A.21.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la loi vise à protéger les joueurs contre la dépendance et que celle-ci peut être aggravée si elle est combinée avec la boisson et avec la dépendance que celle-ci peut aussi créer. Les parties requérantes ne fournissent aucun élément quant à ce que rapportent les jeux de hasard ni quant à la part que cela prend dans les coûts fixes. A supposer que cela soit établi, la jurisprudence de la Cour permet au législateur de limiter la liberté de commerce et d'industrie et de réglementer l'activité économique en vue de promouvoir un intérêt social supérieur. Quant au rapport entre la taille du débit de boissons et le nombre d'appareils, les parties requérantes perdent de vue que la loi réglemente le jeu et non les débits de boissons en tant que tels, de telle sorte que c'est le nombre d'appareils qui est déterminant.

A.21.3. Les parties requérantes estiment que le Conseil des ministres ne justifie ni l'absence de mesures contre l'asservissement à la boisson, alors qu'il en existe contre l'asservissement au jeu, ni l'absence de distinction en fonction de la dimension des débits de boissons.

A.22.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 reprochent aux articles 44 et 45, exigeant que ceux qui entendent exercer une activité professionnelle en rapport avec le jeu disposent d'une licence de classe D - laquelle leur est délivrée à condition, notamment, qu'ils se comportent d'une manière répondant aux exigences de la fonction -, de ne pas préciser en quoi consiste ce rapport et de conférer un pouvoir à l'autorité chargée de délivrer cette licence quant à l'appréciation de la condition précitée.

A.22.2. Renvoyant à ce qu'il a défendu précédemment, le Conseil des ministres fait valoir que les décisions en cause doivent être motivées et sont soumises au contrôle juridictionnel.

A.23.1. Dans les affaires n°s 1903 et 1941, le moyen reproche à l'article 54, § 1er, de la loi attaquée, en instaurant une majorité spéciale (21 ans) applicable exclusivement aux établissements de classes I et II, de traiter ceux-ci de manière discriminatoire par rapport aux établissements de classe III ainsi que par rapport à un ensemble hétérogène d'établissements commerciaux menaçant la moralité ou le patrimoine de majeurs de 18 ans (établissements où sont projetés des films pornographiques, établissements de crédit peu scrupuleux accordant à un jeune un emprunt qu'il n'est pas en mesure de rembourser) et aux endroits publics dans lesquels les jeunes peuvent consommer l'alcool dès 16 ans. En réalité, dès lors que le législateur a entendu fixer la majorité civile et pénale à 18 ans, il n'est pas justifiable de moduler celle-ci en fonction d'activités qui seraient jugées plus critiquables que d'autres, sauf à méconnaître précisément le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.23.2. Les requérants dans l'affaire n° 1998, qui invoquent la liberté de commerce et d'industrie et le droit de propriété, estiment que les exploitants de débits de boissons sont parfaitement habilités en vertu de la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse, à procéder à un contrôle d'identité et auront besoin de demander une pièce d'identité pour vérifier le respect de la condition d'âge de 18 ans autant que celle de 21 ans.



Selon les requérants, la sanction possible (le retrait de licence) est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

A.23.3. Les mêmes requérants allèguent que la disposition attaquée crée une autre discrimination entre les établissements de classe II et la Loterie nationale, dont les billets à gratter et autres bulletins de loto peuvent être achetés par des mineurs sans que le commerçant puisse être inquiété.

A.23.4. Le Conseil des ministres (affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1941) estime que la disposition attaquée répond au souci de protéger les jeunes contre le jeu, en particulier la catégorie d'âge située entre 18 et 21 ans. De plus, le contrôle de l'âge est aisé dans les établissements de classes I et II, non dans les établissements de classe III où les mineurs ne sont pas autorisés à jouer avec les jeux de hasard.

Dans l'affaire n<sup>o</sup> 1998, le Conseil des ministres se réfère en outre aux développements faits antérieurement à propos de la Loterie nationale pour justifier la différence de traitement critiquée. Il ne peut être soutenu, en outre, que les mineurs pourraient acheter des jeux de la Loterie nationale car ils ne peuvent conclure des contrats (article 1108, alinéa 2, du Code civil); si, malgré tout, un mineur achète des jeux, ses parents ou ses représentants légaux peuvent demander que ces conventions soient annulées.

A.23.5. Les requérants dans l'affaire n<sup>o</sup> 1998 estiment que l'argument tiré de ce que les mineurs ne peuvent jouer aux jeux de hasard dans les établissements de classe III est dénué de pertinence et qu'il est constant que le vendeur de billets de la Loterie nationale ne court, en réalité, aucun risque d'annulation de ce type, et encore moins de poursuites pénales.

A.24.1. Les requérants dans l'affaire n<sup>o</sup> 1998 allèguent une violation discriminatoire de la liberté du commerce et de l'industrie par l'article 54, § 2, de la loi, qui interdit aux magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police d'accéder aux établissements de classes I et II, alors que cette restriction n'existe pas pour les établissements de classe III, que la profession ne peut pas être vérifiée par l'exploitant, faute de figurer sur la carte d'identité, et que l'interdiction formulée est déjà prévue par le droit disciplinaire.

A.24.2. Le Conseil des ministres réplique que les requérants n'ont pas l'intérêt requis pour attaquer cette disposition, faute de pouvoir encourir les sanctions prévues par la loi; ils ne pourront que se fier, en principe, aux déclarations faites par leurs clients.

A titre subsidiaire, il soutient que les établissements en cause, s'ils tombent aux mains de criminels, pourraient se prêter à des opérations de blanchiment et que le législateur a pu estimer que permettre aux personnes en cause de fréquenter ces lieux risquait de porter atteinte à la nécessaire confiance que les justiciables doivent avoir en elles.

A.24.3. Les requérants prennent acte de cette interprétation et estiment que la disposition attaquée paraît effectivement beaucoup moins critiquable, quoique probablement inutile, puisqu'elle ne fait que confirmer des règles déontologiques ou disciplinaires qui existent déjà pour l'ensemble des professions qu'elle vise.

A.25.1. Dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1998, le moyen reproche à l'article 58, alinéa 3, de la loi attaquée de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et de méconnaître le principe constitutionnel d'égalité en interdisant d'installer des distributeurs automatiques de billets de banque dans les salles de jeux automatiques.

Les cartes magnétiques étant en effet largement répandues, la loi prive les exploitants de la clientèle qui en fait usage et multiplie les risques d'agression.

Les requérants dans l'affaire n<sup>o</sup> 1998 ajoutent que l'interdiction critiquée n'existe pas pour les opérateurs d'autres secteurs de la vie économique.

A.25.2. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement (entre, présume-t-on, les établissements de jeux de hasard et les établissements où il est permis d'installer ces distributeurs) repose sur un critère objectif

et, en visant à rendre l'argent moins aisément accessible aux joueurs, est proportionnée à l'objectif de contrer le danger social que représentent les jeux de hasard. Il relève que l'article 1965 du Code civil n'accorde aucune action pour une dette de jeu ou pour le paiement d'un pari et que le législateur a estimé que les joueurs avaient encore trop de possibilités de cumuler les emprunts; il a rejeté un amendement visant à autoriser les distributeurs de billets dans les établissements de jeux.

A.25.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 répliquent que le postulat selon lequel la présence de distributeurs risquait d'avoir une influence déterminante sur le comportement des jeunes est inexact.

La partie adverse reconnaît elle-même que les seules personnes qui ressentiront péniblement cette interdiction sont ceux pour qui le jeu est une véritable passion. Or, par définition, le comportement des joueurs passionnés et invétérés n'est pas susceptible d'être influencé d'une quelconque manière par ce genre de mesures. Seule une interdiction pure et simple du phénomène ludique pourrait éventuellement permettre d'atteindre l'objectif de protection poursuivi. Enfin, les retraits d'argent par la voie de distributeurs automatiques de billets sont limités à un plafond qui constitue une protection objective du joueur.

A.26.1. Dans les affaires n°s 1903 et 1941, le moyen reproche à l'article 62 de la loi attaquée d'imposer aux seuls établissements de classes I et II de conserver un registre identifiant précisément les personnes accédant à ces établissements. Cette différence de traitement n'est pas justifiée.

Dans l'affaire n° 1903, les parties requérantes estiment que la disposition attaquée est par ailleurs contradictoire en ce qu'elle impose la tenue du registre aux seuls établissements de classes I et II et sanctionne les seuls établissements de classes II et III en cas de mauvaise tenue dudit registre.

Dans l'affaire n° 1941, elles estiment que ce registre ne se justifie pas en ce qui concerne les établissements de classes II et III; la tenue de ce registre et sa communication à l'autorité portent atteinte au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et peuvent menacer l'honneur et la réputation de la personne, protégés par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.26.2. Selon le Conseil des ministres, la distinction est conforme au souci de réprimer un danger social et tient compte de la difficulté pratique d'appliquer une telle mesure aux débits de boissons et de la motivation de ceux qui les fréquentent. Par ailleurs, les reproches faits à la manière de mettre la loi en œuvre ne relèvent pas de la compétence de la Cour.

A.26.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 répliquent que le Conseil des ministres a fait une distinction entre les établissements de classe I et de classe II et qu'il n'est pas acceptable qu'il n'en tire pas les conséquences ici.

A.27.1. A l'estime des parties requérantes dans l'affaire n° 1965, l'article 71 viole les principes de proportionnalité et de la liberté de commerce, de biens et de services. Elles font valoir que la disposition rend impossibles d'un point de vue économique la vente, la location, le leasing, la livraison, la mise à disposition, l'importation, l'exportation et la production de jeux de hasard, tandis que la production de tels appareils constitue l'essentiel de leurs activités. Selon leurs dires, elles ne pourront payer la garantie parce que le montant de celle-ci n'est pas plafonné (500.000 francs par tranche de 50 appareils) et elles perdront par conséquent leur licence ou ne pourront exploiter qu'un nombre limité d'appareils.

A.27.2. Les requérants dans l'affaire n° 1998 estiment que cet article 71 porte une atteinte discriminatoire au droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils exposent que par l'obligation de consigner cette garantie à la Caisse des dépôts et consignations (laquelle n'offre qu'un intérêt négligeable par rapport aux taux pratiqués

par les banques), le législateur porte atteinte de manière discriminatoire au droit de propriété des titulaires de licences A et E sur les intérêts que pourraient rapporter ce « placement forcé », alors que d'autres opérateurs économiques tenus à la constitution d'une garantie équivalente (notamment les « marchands de biens » tenus de constituer un cautionnement au profit de l'administration fiscale) ont, eux, la liberté de constituer cette garantie auprès d'une banque leur offrant le taux d'intérêt du marché. Le montant important de la caution créée pour les titulaires de licences une perte financière importante et aucune justification n'a été avancée lorsque cette règle fut adoptée.

A.27.3. Le Conseil des ministres soutient que l'article 71 procède du souci de limiter les abus et de soumettre l'exploitation à de strictes conditions et ce, en contrepartie d'une garantie quant à l'exercice de la profession et quant à un profit raisonnable.

Les parties requérantes n'établissent pas que de nombreuses entreprises ne seront pas en mesure de payer la garantie. Même si la preuve en était établie, la mesure resterait justifiée au regard de l'objectif de protection des joueurs puisqu'il n'est pas douteux que plus il y a d'appareils, plus le risque de dépendance augmente, la compétition étant d'autant plus vive que les joueurs sont nombreux. Il ne peut davantage être contesté qu'une garantie s'élevant à 2.000.000 de francs correspond à 200 appareils, ce qui correspond à un important chiffre d'affaires en comparaison duquel la garantie ne peut être jugée déraisonnable.

A.27.4. La partie requérante dans l'affaire n° 1965 réplique que l'exemple donné par le Conseil des ministres démontre qu'aucune étude n'a été faite de la répercussion financière de la mesure attaquée : le chiffre de 200 appareils n'est pas comparable à ceux de la pratique puisque les s.a. Eurautomat et Elaut ont produit respectivement 5.880 appareils entre juin 1999 et juin 2000 et 2.500 appareils en moyenne au cours des dernières années; la garantie s'élèverait donc, respectivement, à 58.800.000 francs et à 25.000.000 de francs, c'est-à-dire des montants qui menacent la viabilité de l'entreprise, faute de pouvoir être financés.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 estiment que le Conseil des ministres n'a pas répondu au grief qu'elles exposaient.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 3.1 et 3.4, 6, 8, 10, §§ 1er et 2, 15, § 1er, 19, 20, alinéa 3, 21, 25, 27, 29, 34, 36, 37.3, 37.5, 39, 44, 45, 48 à 54, 58, 62 et 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. Ces dispositions énoncent :

« Art. 3. Ne sont pas des jeux de hasard au sens de la présente loi :

1. les jeux relatifs à l'exercice des sports, ainsi que les paris engagés à l'occasion de ces jeux;

[...]

4. les loteries au sens de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, de la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale et des articles 301, 302, 303 et 304 du Code pénal. »

« Art. 6. Les établissements de jeux de hasard sont répartis en trois classes, à savoir les établissements de jeux de hasard de classe I ou casinos, les établissements de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques, les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons, selon la nature et le nombre de jeux de hasard qui peuvent être exploités dans l'établissement de jeux de hasard, le montant maximum de l'enjeu, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs s'adonnant à ces jeux de hasard et la nature des activités connexes autorisées dans les établissements respectifs. »

« Art. 8. Pour chaque jeu de hasard exploité dans un établissement de jeux de hasard de classe II et III, le Roi fixe, par possibilité de jeu, le montant maximum de la mise, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs. Il peut en outre fixer le montant maximum de la perte que peut subir un joueur ou un parieur par période de jeu à déterminer par Lui.

Seuls demeurent autorisés dans les établissements de classe II et III, les jeux de hasard dont il est établi que le joueur ou le parieur ne peut subir en moyenne une perte supérieure à 500 francs par heure.

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

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

« Art. 10. § 1er. La commission [des jeux de hasard] comprend 11 membres, dont un magistrat qui en assume la présidence, et un même nombre de membres suppléants.

§ 2. Outre le président, la commission comprend :

- un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre de la Justice;
- un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre des Finances;
- un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre des Affaires économiques;
- un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre de l'Intérieur;
- un représentant francophone et un représentant néerlandophone du ministre de la Santé publique.

Les représentants et leurs suppléants sont nommés par le Roi sur proposition des ministres concernés. »

« Art. 15. § 1er. Pour l'accomplissement de toutes ses missions, la commission peut requérir le concours d'experts.

Elle peut charger un ou plusieurs de ses membres ainsi qu'un ou plusieurs des membres de son secrétariat, de procéder à une enquête sur place. Le président, ainsi que les membres de la commission et du secrétariat, ayant la qualité d'agent de l'Etat et désignés à cet effet par le Roi, ont la qualité d'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi, après avoir prêté le serment suivant : ' Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge. '

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent :

1. pénétrer à toute heure du jour ou de la nuit dans les établissements, locaux et pièces dont l'accès est nécessaire à l'accomplissement de leur mission; toutefois, ils n'ont accès aux locaux habités que s'ils ont des raisons de croire à l'existence d'une infraction à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution et moyennant une autorisation préalable du juge du tribunal de police;

2. procéder à tous examens, contrôles et auditions ainsi qu'à toutes les constatations utiles et exiger la communication de tous les documents pouvant être utiles à leur enquête;

3. se procurer tous les renseignements complémentaires qu'ils jugent utiles auprès des exploitants et de leur personnel, ainsi qu'auprès des services de police et des services administratifs de l'Etat;

4. saisir tous les objets, et plus particulièrement les documents, les pièces, les livres et les jeux de hasard qui peuvent servir de pièce à conviction concernant une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution ou qui sont nécessaires à la recherche des coauteurs ou des complices;

5. requérir l'assistance des services de police. »

« Art. 19. Les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission et de son secrétariat sont mis entièrement à la charge des titulaires de licences de classe A, B, C et E.

Le Roi fixe, par arrêté, délibéré en Conseil des ministres, la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et de l'installation de la commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E.

Le Roi saisira les chambres législatives d'un projet de loi de confirmation de l'arrêté pris en exécution de l'alinéa précédent. »

« Art. 20. [...]

La commission octroie les licences de classe A, B, C, D et E.

[...] »

« Art. 21. La commission peut :

1. par décision motivée et selon les modalités définies ci-après, octroyer une licence d'exploitation ou autre à la personne qui sollicite une telle licence;

2. par décision motivée et selon les modalités définies par le Roi, prononcer les avertissements, suspendre pour une durée déterminée ou retirer la licence et interdire provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard en cas de non-respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

L'intéressé, qui peut être assisté par son conseil, doit être entendu préalablement par la commission. »

« Art. 25. Il existe cinq classes de licences :

1. la licence de classe A permet, pour des périodes de quinze ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou casino;

2. la licence de classe B permet, pour des périodes de neuf ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II ou salles de jeux automatiques;

3. la licence de classe C permet, pour des périodes de cinq ans renouvelables, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe III ou débit de boissons;

4. la licence de classe D permet, aux conditions qu'elle détermine, à son titulaire d'exercer une activité professionnelle de nature quelconque dans un établissement de jeux de hasard de classe I ou II;

5. la licence de classe E permet, 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. »

« Art. 27. Il est interdit de cumuler les licences des classes A, B, C et D, 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 ou C 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 et III et qui ont été ou sont amortis en tant que tels moyennant information et autorisation préalables de la commission. »

« Art. 29. Le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe I autorisés est limité à 9.

Un établissement de jeux de hasard de classe I ne peut être exploité que sur le territoire des communes de Blankenberge, Chaudfontaine, Dinant, Knokke-Heist, Middelkerke, Namur, Ostende, Spa ainsi que sur le territoire d'une des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Après avis du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et sur la base des possibilités d'implantation et d'infrastructure ainsi que sur la base de l'impact social de l'implantation d'un établissement de jeux de hasard de classe I, le Roi désigne, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, la commune, parmi les communes de la Région de Bruxelles-Capitale qui ont posé leur candidature par lettre recommandée à la poste adressée au ministre de la Justice dans les trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Un seul établissement de jeux de hasard de classe I peut être exploité par commune. A cette fin, chaque commune conclut une convention de concession avec le candidat exploitant.

Le Roi peut déterminer par arrêté délibéré en Conseil des ministres les conditions auxquelles doit répondre la convention de concession. »

« Art. 34. Les établissements de jeux de hasard de classe II sont des établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi.

Le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II autorisés est limité à 180.

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

« Art. 36. Pour pouvoir obtenir une licence de classe B, le demandeur doit :

1. si c'est une personne physique, avoir la qualité de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne; si c'est une personne morale, avoir cette qualité selon le droit belge ou le droit national d'un des Etats membres de l'Union européenne;

2. si c'est une personne physique, jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction; si c'est une personne morale, chaque administrateur ou gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction;

3. fournir la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers et, à tout moment et de manière scrupuleuse, communiquer à la commission tous les renseignements permettant à celle-ci de vérifier la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière;

4. veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons;

5. présenter la convention conclue entre l'établissement de jeux de hasard de classe II et la commune du lieu de l'établissement sous la condition d'obtenir la licence de classe B requise. »

« Art. 37. Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit :

[...]

3. communiquer à la commission les renseignements permettant à celle-ci de vérifier à tout moment la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière;

[...]

5. séparer entièrement et rigoureusement la salle de jeux de hasard des espaces ayant une autre affectation à l'intérieur de l'établissement de jeux de hasard de classe II ainsi que des espaces extérieurs à l'établissement de jeux de hasard de classe II qui sont accessibles au public, en ce sens qu'il ne peut en aucun cas être possible d'avoir, de l'extérieur de la salle de jeux, une vue sur les jeux de hasard; l'exploitant n'est pas autorisé à exploiter un bar ou un restaurant dans la salle de jeux ni à en confier l'exploitation à des tiers. »

« Art. 39. Les établissements de jeux de hasard de classe III sont des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard. »

« Art. 44. Toute personne désirant exercer une quelconque activité professionnelle en rapport avec le jeu dans un établissement de jeux de hasard de classe I ou de classe II pendant les heures d'ouverture de la salle de jeux doit être en possession d'une licence de classe D et être, en permanence, porteuse de la carte d'identification attestant de la possession de cette licence. »

« Art. 45. Pour pouvoir obtenir une licence de classe D et en rester titulaire, le demandeur doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction. »

« Art. 48. 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'équipements de jeux de hasard, sont soumis à l'octroi d'une licence de classe E.

Art. 49. La commission doit vérifier si le demandeur satisfait aux conditions fixées par la présente loi.

La commission peut décider d'entendre au préalable le demandeur, qui peut être assisté par son conseil.



Le demandeur doit, à sa requête, être préalablement entendu par la commission. Il peut être assisté par son conseil.

Art. 50. Pour pouvoir obtenir une licence de classe E, le demandeur doit :

1. si c'est une personne physique, avoir la qualité de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne; si c'est une personne morale, avoir cette qualité selon le droit belge ou le droit national d'un des Etats membres de l'Union européenne;

2. si c'est une personne physique, jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction; si c'est une personne morale, chaque administrateur au gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction;

3. fournir la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers et, à tout moment et de manière scrupuleuse, communiquer à la commission tous les renseignements permettant à celle-ci de vérifier la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière.

Art. 51. Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe E, si le demandeur est une personne physique qui participe, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à une activité soumise à l'octroi d'une licence de classe E, il doit pouvoir être identifié en permanence et sans équivoque et son identité doit être connue de la commission.

Le demandeur doit communiquer à la commission tous les renseignements permettant à celle-ci de vérifier à tout moment la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière.

Art. 52. Tout modèle de matériel ou d'appareil dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III, qui est importé ou fabriqué dans les limites et les conditions fixées par une licence de classe E doit, en vue de sa mise en vente ou de son exploitation sur le territoire belge, être agréé par la commission sur la base des contrôles exécutés par une des instances mentionnées au deuxième alinéa du présent article. Un permis est ensuite délivré à titre de preuve.

Les contrôles sur la base desquels cette agrégation est délivrée sont exécutés :

- soit par le service de la Métrologie du ministère des Affaires économiques;
- soit par un organisme accrédité à cet effet dans le cadre de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes de certification et de contrôle ainsi que des laboratoires d'essais, sous la supervision du service de la Métrologie;

- soit par un organisme d'un autre Etat membre de l'Union européenne reconnu par l'autorité de cet Etat membre pour exécuter ce type de prestation.

Les contrôles lors de la mise en service et en cours d'utilisation sont également exécutés par une des instances visées au deuxième alinéa.

Art. 53. Le Roi détermine :

1. la forme de la licence de classe E et des permis visés à l'article 52;
2. les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence;
3. les procédures de contrôle des jeux de hasard préalables à l'agrégation;
4. les règles de fonctionnement des jeux de hasard;
5. les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard, notamment par un système informatique approprié;
6. le montant et le mode de perception des rétributions relatives aux contrôles d'agrégation de modèle et aux contrôles subséquents.

Art. 54. § 1er. 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. La pratique des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III est interdite aux mineurs.

§ 2. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II est interdit aux magistrats, aux notaires, aux huissiers et aux membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

§ 3. La commission prononce l'exclusion des salles de jeu des établissements de jeux de hasard des classes I et II :

1. des personnes qui l'ont volontairement sollicité;
2. des personnes qui ont été placées sous statut de minorité prolongée;
3. des incapables, à la demande de leur représentant légal ou de leur conseil judiciaire;
4. des personnes à qui, conformément à l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934, interdiction a été faite d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, après notification par le ministère public.

§ 4. La commission prononce préventivement l'exclusion des établissements de jeux de hasard des classes I et II :

1. des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 487*ter* du Code civil;

2. des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 488*bis*, b), du Code civil;

3. des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 5 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux.

Les interdictions préventives énumérées au premier alinéa prennent fin lorsque la commission a été avisée des décisions visées respectivement aux articles 487*sexies* et 488*bis*, e), § 1er, du Code civil et aux articles 8, 12 et 30 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux.

§ 5. Le Roi fixe le mode d'interdiction d'accès aux établissements de jeux de hasard de classe I et II. »

« Art. 58. Il est interdit à quiconque de consentir aux joueurs ou aux parieurs toute forme de prêt ou de crédit, de conclure avec eux une transaction matérielle ou financière en vue de payer un enjeu ou une perte.

Les exploitants des établissements de jeux de hasard sont tenus d'informer leur clientèle, de manière lisible et bien apparente, dans tous les locaux accessibles au public, de l'interdiction de consentir un crédit qui est prévue au premier alinéa.

La présence de distributeurs automatiques de billets de banque est interdite dans les établissements de jeux de hasard des classes I, II et III. »

« Art. 62. Complémentairement à ce qui est prévu à l'article 54, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II n'est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, des nom complet, prénoms, date de naissance, lieu de naissance, profession et de l'adresse de cette personne dans un registre.

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

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

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

Il arrête les conditions d'accès aux registres.

L'absence de tenue ou la tenue incorrecte de ce registre de même que sa non-communication aux autorités, son altération ou sa disparition peut entraîner le retrait de la licence de classe II ou III par la commission. »

« Art. 71. A l'exception de la licence de classe D, les licences visées à l'article 25 ne sont délivrées définitivement qu'après le versement d'une garantie réelle qui consiste en un cautionnement en numéraire ou en fonds publics. Cette garantie est destinée à couvrir le défaut de paiement des frais et dépenses visés aux articles 19 et 72. Ce cautionnement doit être versé à la Caisse des dépôts et consignations, au plus tard cinq jours avant le début des opérations de jeu.

En cas de défaut de paiement des frais, la garantie est amputée des sommes dues.

Lorsqu'en cours d'activité, la garantie s'avère insuffisante par défaut de paiement des frais, la commission exige le versement d'un montant complémentaire dans les cinq jours; à défaut de paiement dans ce délai, la licence est suspendue jusqu'au moment du versement.

La garantie réelle est fixée à :

1. la somme de 10 millions de francs pour une licence de classe A;
2. la somme de 3 millions de francs pour une licence de classe B;
3. la somme de 20 000 francs pour une licence de classe C;
4. la somme de 1 million de francs pour les détenteurs d'une licence de classe E qui prestent exclusivement des services d'entretien, de réparation ou d'équipement de jeux de hasard;

la somme de 500 000 francs belges par tranche, entamée, de 50 appareils, pour tous les autres détenteurs de la licence de classe E.

Le Roi est autorisé à modifier les montants de ces garanties réelles par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le Roi saisira les chambres législatives d'un projet de loi de confirmation de l'arrêté pris en exécution de l'alinéa précédent. »

#### *Quant à l'étendue et à la recevabilité des recours*

B.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903 n'indiquent pas en quoi les articles 15, § 1er, et 71, alinéa 4, 4., de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs violeraient les dispositions qu'elles invoquent. La requête n'est pas recevable en ce qui concerne ces dispositions.

B.2.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1941 n'indiquent pas en quoi les articles 27, alinéa 2, 36.1 et 36.5, 54, §§ 2 à 5, et 58, alinéa 1er, violeraient les dispositions qu'elles invoquent. La requête n'est pas recevable en ce qui concerne ces dispositions.

B.2.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1965 demandent l'annulation des articles 27, 39 et 71. Leurs griefs sont en réalité dirigés contre les articles 27, alinéa 1er, 39 et 71, alinéa 4, 4., alinéa 2.

B.2.4. Selon le Conseil des ministres, le recours dirigé contre les articles 6, 25, 34 et 39 de la loi dans l'affaire n° 1987 serait irrecevable, faute pour la partie requérante de démontrer en quoi la limitation de l'exploitation des jeux de hasard aux établissements de classes II et III serait discriminatoire.

La partie requérante a exposé qu'elle exploitait légalement des jeux de hasard en dehors des salles de jeux automatiques et des débits de boissons. En indiquant que les dispositions attaquées impliquaient désormais, selon elle, l'illégalité de son activité, elle fait suffisamment apparaître en quoi elle juge discriminatoire la disposition attaquée.

L'exception est rejetée.

B.2.5. Selon le Conseil des ministres, l'intervention de la s.p.r.l. Les Copères serait irrecevable, le mémoire renvoyant aux affaires n<sup>os</sup> 991, 992 et 998 qui sont étrangères à l'actuel recours.

Le contenu du mémoire ne permettant pas de se méprendre sur son objet, une indication erronée des numéros du rôle ne suffit pas à mettre en cause la validité de l'intervention.

B.2.6. Par lettre du 4 avril 2001, le conseil de la s.p.r.l. Bingo Matic a fait savoir que sa cliente se désistait de son intervention, ayant cessé l'exploitation des jeux.

Rien ne s'y opposant en l'espèce, la Cour décrète le désistement.

B.2.7. Les parties intervenantes s.p.r.l. Jeux-Matic Ger-Bel et C. Verzele soutiennent la demande d'annulation des articles 8, 10, 19, 25, 27, 34, alinéas 2, 3 et 4, 36.3 et 36.4, 37.3 et 37.5, 53, 54, §§ 1er et 2, 58 et 71. L'article 10 précité n'a toutefois été attaqué qu'en ses paragraphes 1er et 2. En ce qu'elles portent sur les paragraphes 3 à 5 de cet article, les interventions ne sont pas recevables. Elles n'ont pas d'objet en ce qui concerne l'article 34, alinéa 4, l'article 34 ne comportant que trois alinéas.

B.2.8. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du mémoire en intervention de la s.p.r.l. Les Copères en ce que celle-ci s'est limitée à déclarer qu'elle intervenait dans la procédure et établirait un mémoire en réponse après avoir pris connaissance des moyens des parties requérantes.

Malgré son caractère sommaire, ce mémoire peut être considéré comme un mémoire au sens de l'article 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en sorte que la s.p.r.l. précitée intervient valablement dans la procédure.

B.2.9. La pièce introduite sous la dénomination de « mémoire » par le Conseil des ministres le 26 décembre 2000 n'est recevable, au titre de mémoire en réponse, qu'en tant qu'elle porte sur les mémoires en intervention. En tant qu'elle porte sur les recours en annulation, elle est irrecevable, les délais dont disposait le Conseil des ministres pour faire valoir son point de vue à leur sujet ayant expiré à des dates antérieures à celle qui vient d'être citée.

B.3.1. Le Conseil des ministres, se référant à l'article 41 des lois relatives au registre du commerce, coordonnées par l'arrêté royal du 20 juillet 1964, fait valoir que le recours dans l'affaire n° 1903 n'est pas recevable faute de mentionner le numéro d'immatriculation au registre du commerce des parties requérantes. Il adresse la même critique à l'intervention de la s.p.r.l. Les Copères et à celle de la s.a. Bastenie.

B.3.2. L'article 41 précité dispose :

« A défaut de mention du numéro d'immatriculation au registre du commerce dans l'exploit d'ajournement et sauf justification de cette inscription à la date de l'intentement de l'action dans le délai imparti par le tribunal, celui-ci déclare d'office l'action non recevable. »

Sans qu'il soit besoin d'examiner si le recours peut être considéré comme un exploit d'ajournement visé par cette disposition, la Cour constate que le numéro d'immatriculation au registre du commerce est mentionné sur les documents consignants la décision du gérant des parties requérantes d'agir devant la Cour et annexés à la requête.

Quant aux parties intervenantes précitées, le numéro d'immatriculation au registre du commerce figure également dans les annexes transmises par la s.p.r.l. Les Copères (extraits du *Moniteur belge* contenant les statuts et annexés au mémoire); la s.a. Bastenie a communiqué le sien au greffe de la Cour le 8 janvier 2001.

Les exceptions sont rejetées.

B.3.3. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de l'intervention de la s.a. Bastenie, qui n'aurait pas produit la décision prise par les organes compétents de la société et relative à cette intervention.

B.3.4. La décision du conseil d'administration, prise le 14 juin 2000, a été transmise au greffe de la Cour le 8 janvier 2001. L'exception est rejetée.

B.4.1. Le Conseil des ministres soutient que le recours de la s.p.r.l. Ramses (affaire n° 1903) ne serait pas recevable, la décision de l'introduire n'ayant pas été rédigée en néerlandais conformément au décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 19 juillet 1973 réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprise prescrits par la loi et les règlements.

B.4.2. L'article 5, alinéa 1er, du décret précité dispose :

« Sont établis par l'employeur en langue néerlandaise tous les actes et documents des employeurs, prescrits par la loi, [...], tous les documents destinés à leur personnel. »

Dès lors que la décision en cause est établie par la requérante en tant que justiciable et non en tant qu'employeur, l'exception est rejetée.

B.5.1. Le Conseil des ministres soutient que les recours introduits dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1941 ne sont pas recevables, l'objet social des parties requérantes ne leur permettant pas de justifier de l'intérêt requis à agir devant la Cour.

L'article 3 des statuts des parties requérantes dans l'affaire n° 1903 fait notamment référence à « l'exploitation [de ...] salles de jeux, luna-parks [...] » et à « l'exploitation, la location, la vente, l'import, l'export, l'entretien et la fabrication d'automates dans le sens le plus large ». Les statuts des parties requérantes dans l'affaire n° 1941 sont rédigés en termes analogues.

L'exception est rejetée.

B.5.2. Selon le Conseil des ministres, l'Union professionnelle U.P.A.P., première partie requérante dans l'affaire n° 1988, ne pourrait justifier de son intérêt à agir en faisant valoir un préjudice affectant le but pour la défense duquel elle a été créée.

Une union professionnelle reconnue a, en vertu de la loi du 31 mars 1898, la qualité requise pour attaquer des dispositions qui sont susceptibles, comme la requérante l'a indiqué, d'affecter directement et défavorablement les intérêts de ses membres.

Dès lors que les membres de l'union professionnelle peuvent être soumis aux obligations prévues par les dispositions attaquées en raison de leurs activités professionnelles, leur situation est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par ces dispositions. La partie requérante justifie par conséquent de l'intérêt requis.

L'exception est rejetée.



B.5.3. Selon le Conseil des ministres, le recours de la s.a. Derby, deuxième partie requérante dans l'affaire n° 1988, serait irrecevable, faute pour l'intéressée d'établir en quoi elle-même et la société pour laquelle elle exercerait une activité appartiendraient à un même groupe, circonstance dont elle déduirait son intérêt à demander l'annulation de l'article 27 de la loi.

L'article 3 des statuts de la requérante prévoit qu'elle a pour objet social « toutes opérations quelconques, commerciales et financières, mobilières et immobilières se rapportant directement ou indirectement à l'acceptation des jeux et paris autorisés par la loi ».

Elle justifie d'un intérêt suffisant à demander l'annulation d'une disposition qui interdit le cumul direct ou indirect des licences d'exploitation qu'elle prévoit.

L'exception est rejetée.

B.5.4. Le requérant dans l'affaire n° 1991 est une personne physique qui invoque, à l'appui de son intérêt, le fait qu'elle détient un certain nombre de parts représentatives du capital social de sociétés patrimoniales détenant elles-mêmes des parts sociales de différentes sociétés concernées par les dispositions entreprises. Les cinquième et sixième requérants dans l'affaire n° 1998 invoquent leur qualité d'actionnaire de certaines des sociétés requérantes, l'un à concurrence de 11 ou 33 p.c. du capital, l'autre à concurrence de 33 ou 100 p.c.

La question de l'intérêt à agir étant liée au fond, il y sera répondu à l'occasion de l'examen de l'article 27.

B.5.5. Les recours des sociétés requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1992 et 1998 sont recevables compte tenu du fait que leur objet social comprend l'exploitation de salles de jeux.

Toutefois, la s.a. Circus Guillemins n'est pas affectée directement et défavorablement par l'article 27, qui interdit de cumuler des licences des classes A, B, C et D avec une licence de classe E, cette société n'exploitant à l'heure actuelle que des jeux de hasard et ayant confirmé dans son mémoire en réponse ne souhaiter exercer aucune activité dans les domaines visés par une licence de classe E.

B.5.6. De même, les deux requérants personnes physiques dans l'affaire n° 1992 font état d'activités commerciales portant, pour le premier, sur la vente, la location, la location-financement, la mise à disposition, l'importation, l'exportation, la production, les services d'entretien, de réparation et d'équipement des jeux de hasard et, pour le second, sur l'exploitation d'un débit de boissons.

Faute de faire état d'autres activités subordonnées par la loi attaquée à une autre licence que celle à laquelle cette loi subordonne l'exercice des activités qu'ils invoquent, ils ne justifient pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation de l'article 27 de la loi attaquée, qui interdit le cumul des licences de classe A, B ou C avec les licences de classe E.

B.5.7. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes dans l'affaire n° 1995 ne justifieraient pas de l'intérêt requis en fonction de l'influence des normes attaquées sur les activités qu'elles exercent effectivement.

Les statuts des sept parties requérantes font référence à des activités visées par la loi attaquée. Il n'appartient pas à la Cour de présumer, à défaut de tout élément permettant de l'établir, que les activités exercées effectivement par les parties requérantes seraient différentes de celles prévues par leurs statuts.

L'exception est rejetée.

B.5.8. Le Conseil des ministres conteste à tort la validité des interventions de la s.a. Bastenie et de C. Verzele, qui, l'une et l'autre, ont exposé dans leur mémoire les faits sur lesquels ils fondent leur intérêt à l'intervention. Aucune disposition de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne les contraint à fournir la preuve de ces faits lorsqu'une partie adverse se

borne à en contester l'existence sans avancer elle-même d'indications permettant de douter de leur réalité.

B.6.1. Le Conseil des ministres considère que les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt légitime, l'exploitation des jeux de hasard étant passible de sanctions pénales conformément à la loi du 24 octobre 1902.

B.6.2. La loi attaquée maintient le principe de l'interdiction des jeux de hasard posé par la législation antérieure, mais assortit ce principe de dérogations. Dès lors qu'il se trouve des requérants pour contester le caractère qu'ils jugent discriminatoire de ces dérogations, leur intérêt ne peut être tenu pour illégitime.

L'exception est rejetée.

#### *Quant aux moyens*

B.7.1. En tant qu'ils invoquent directement les articles 12 et 23 de la Constitution, l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne (ancien article 52 du Traité C.E.), le principe de proportionnalité, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, le principe de libre concurrence au sein de l'Union européenne, le principe du respect de la vie privée et l'excès de pouvoir, les moyens invoqués dans les affaires n<sup>os</sup> 1903, 1941, 1965 et 1988 ne sont pas recevables, en ce qu'ils se réfèrent à des normes dont la Cour n'est pas habilitée à assurer le respect.

Ces articles et ces principes ne peuvent faire l'objet d'un examen que s'ils sont liés à la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution.

A supposer que le deuxième moyen soulevé dans l'affaire n<sup>o</sup> 1941 et relatif à la compétence, qui est pris de la violation de « l'exercice du pouvoir », dénonce en réalité un excès de pouvoir, il ne peut être examiné en cette branche étant donné qu'il n'allègue pas la

violation d'une règle répartitrice de compétences au sens de l'article 142 de la Constitution et de l'article 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée.

B.7.2. La Cour examine la conformité des dispositions attaquées aux règles répartitrices de compétences avant d'examiner la compatibilité desdites dispositions avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

*Quant aux règles répartitrices de compétences*

B.8.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1941 font valoir qu'en adoptant les dispositions attaquées qui réglementent l'octroi des licences d'exploitation des salles de jeux automatiques, le législateur fédéral a porté atteinte aux compétences des régions en matière de police des établissements classés.

B.8.2. L'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, auquel le moyen se réfère, dispose :

« § 1er. Les matières visées à l'article 107<sup>quater</sup> [aujourd'hui 39] de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

[...];

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

[...] ».

B.8.3. Cette disposition définit les compétences des régions en matière d'environnement et les habilite à assurer la protection des riverains et de l'environnement contre les nuisances et les inconvénients; la réglementation des jeux de hasard entretient avec la protection de l'environnement une relation trop éloignée pour que le moyen puisse être accueilli.

B.8.4. En tant qu'il dénonce également la violation des compétences régionales en matière de politique économique, le moyen n'est pas davantage fondé : les dispositions entreprises visent uniquement à limiter le danger social que peuvent représenter les établissements de jeux de hasard pour l'ensemble de la population. Les parties requérantes n'établissent pas - et la Cour n'aperçoit pas - en quoi les régions, du fait des articles 27 et 34 de la loi du 7 mai 1999, seraient empêchées d'exercer leurs compétences en matière économique sur la base de l'article 6, § 1er, VI, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée, ni en quoi l'exercice de ces compétences serait rendu exagérément difficile.

B.9.1. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 1903 font aussi valoir que les dispositions attaquées violeraient la compétence des régions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, en particulier en ce qu'elles disposent que, pour pouvoir obtenir une licence de classe B, le demandeur doit veiller « à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons » (article 36.4, attaqué).

B.9.2. L'article 6, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« § 1er. Les matières visées à l'article 107<sup>quater</sup> [aujourd'hui 39] de la Constitution sont :

I. En ce qui concerne l'aménagement du territoire :

1<sup>o</sup> L'urbanisme et l'aménagement du territoire;

2<sup>o</sup> Les plans d'alignement de la voirie communale;

3<sup>o</sup> L'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs;

4<sup>o</sup> La rénovation urbaine;

5<sup>o</sup> La rénovation des sites d'activité économique désaffectés;

6<sup>o</sup> La politique foncière;

7<sup>o</sup> Les monuments et les sites. »

B.9.3. Les dispositions attaquées n'ont pas pour objet essentiel de régler l'urbanisme et l'aménagement du territoire. La disposition par laquelle le législateur fédéral subordonne l'octroi, par l'autorité qu'il désigne, d'une licence d'exploitation de salles de jeux automatiques à des conditions qui permettent d'éviter que des personnes qu'il entend protéger particulièrement (écoliers, jeunes gens, détenus autorisés à sortir d'une prison) soient incitées à s'y rendre et à des conditions qui visent à épargner aux hôpitaux et aux lieux de culte un voisinage frivole, qui peut être gênant en raison de l'état d'esprit de ceux qui assistent à la souffrance ou éprouvent le besoin de se recueillir, relève de sa compétence de régler les établissements de jeux de hasard, laquelle implique celle de tenir compte des inconvénients que le voisinage de ceux-ci peut comporter. Cette disposition n'est pas conçue de manière telle qu'il serait impraticable pour la région de conduire une politique efficace dans les matières qui relèvent de sa compétence; de plus, les décisions que l'autorité désignée par cette disposition est habilitée à prendre sont soumises au contrôle des juridictions.

Le moyen n'est pas fondé.

B.10.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 font valoir que les articles 10, § 2, 19 et 71 de la loi attaquée violent les articles 3 et 4, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

B.10.2. Dans une première branche, elles font valoir que l'article 19 de la loi attaquée qui met à charge des titulaires de licences de classes A, B, C et E une « contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et de l'installation de la commission des jeux de hasard » établirait un impôt (dont le paiement serait garanti par le cautionnement prévu par l'article 71 de la loi) et que les appareils de jeux automatiques font l'objet d'une taxe relevant de la compétence des régions en vertu des articles précités de la loi spéciale.

B.10.3.1. L'amendement gouvernemental qui est à l'origine de l'article 19 est justifié comme suit :

« [...] Selon le Gouvernement, le but du projet de loi est de créer un cadre légal pour les établissements de jeux de hasard (tolérés) et le développement d'une politique nationale cohérente en matière de jeu. La commission des jeux de hasard intervient à cet égard en tant

qu'organe d'avis, de décision et de contrôle administratif et indépendant, et remplit en tant que tel une fonction clé. Il semble dès lors logique que les personnes qui bénéficient du nouveau cadre légal et du travail de la commission contribuent aux charges de la commission en payant les frais exposés par la commission. Le fait que le projet de loi tend à garantir aux joueurs une protection sociale minimale et qu'il tend à préserver l'ensemble de la collectivité tant contre les effets préjudiciables d'une dérégulation du marché du jeu que contre les éventuelles pratiques illicites constitue aussi une protection des intérêts professionnels des exploitants des établissements de jeux concernés. Ils ont tout intérêt à ce que les jeux de hasard et leur exploitation soient organisés d'une manière conforme et contrôlée. Dans le cas évoqué, il ne s'agit dès lors pas d'un impôt. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 419-4, p. 33)

B.10.3.2. Le législateur fédéral qui, ainsi qu'il a été dit en B.9.3, est compétent pour régler les établissements de jeux de hasard, est également compétent pour organiser le contrôle nécessité par le caractère dangereux des activités qu'il tolère et pour confier ce contrôle à une commission dont il règle la composition. C'est également à lui qu'il appartient de faire peser la charge du financement de cette commission sur les établissements qu'elle doit contrôler. En décidant que ce financement doit se faire au moyen de la contribution prévue par l'article 19, il est resté dans les limites de ses compétences et n'a pas établi une taxe « sur les jeux et paris » au sens de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

B.10.3.3. Le moyen, en sa première branche, manque en droit.

B.10.4. Dans la troisième branche, le moyen reproche à l'article 10, § 2, de violer les articles 3 et 4, § 1er, de la loi spéciale de financement précitée en excluant toute participation des ministres des gouvernements régionaux à la commission des jeux de hasard, alors que le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement relèvent des régions.

B.10.5. Le législateur fédéral ne viole pas les règles répartitrices de compétences visées par le moyen en n'assurant pas la présence de représentants des régions dans une commission créée dans le cadre de modifications de la loi pénale relevant de sa compétence.

Le moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

*Quant au principe d'égalité et de non-discrimination*

B.11.1. Les parties requérantes (affaire n° 1941) font grief à l'article 3.1 de la loi attaquée d'exclure de son champ d'application les jeux relatifs à l'exercice des sports ainsi que les paris engagés à l'occasion de ces jeux.

Dès lors cependant que ces jeux et paris - par ailleurs réglés par une loi du 26 juin 1963 (paris sur les résultats d'épreuves sportives) et par un arrêté royal du 23 novembre 1965 (paris sur les courses de chevaux) - tiennent à l'exercice ou à l'adresse du corps et sont donc indépendants de toute intervention du hasard, le législateur ne prend pas une mesure discriminatoire en les excluant d'une réglementation portant sur les jeux de hasard.

B.11.2. Quant aux loteries, visées par l'article 3.4, également critiqué par les parties requérantes, elles sont exclues de la loi en tant qu'elles sont visées par la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries et par la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale, dont le législateur a pu estimer qu'elles constituaient une législation « spécifique et rigoureuse, qui rend toute disposition complémentaire [...] superflue » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, pp. 11 et 12).

D'ailleurs, la loterie est un contrat aléatoire qui diffère du contrat de jeu par cela que les joueurs ne participent pas eux-mêmes aux opérations (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/7, p. 26) et, ici encore, les heures d'accès au jeu et certaines de ses modalités sont telles que le risque de dépendance est moindre que celui créé par les jeux visés par la loi attaquée.

Il a enfin été relevé que les autres opérations de loteries que celles visées par les lois de 1851 et 1991 précitées sont soumises à la loi attaquée (*idem*, n° 1-419/17, p. 67). Dans ces conditions, et en tenant compte de ce que, comme l'observe le Conseil des ministres, les



bénéfices de la Loterie nationale sont, en vertu de l'article 15 de la loi du 22 juillet 1991 précitée, affectés à des fins d'utilité publique et profitent donc à la collectivité, la disposition attaquée ne peut être jugée discriminatoire.

B.12.1. La partie requérante dans l'affaire n° 1987 juge discriminatoire l'interdiction résultant des articles 6, 25, 34 et 39 de la loi attaquée d'exploiter des jeux automatiques de hasard ailleurs que dans les salles de jeux automatiques (établissements de classe II) et les débits de boissons (établissements de classe III).

B.12.2. Le législateur qui établit le principe de l'interdiction des jeux de hasard tout en l'assortissant de certaines exceptions est fondé, lorsqu'il définit les conditions d'application de cette dérogation, à déterminer d'une manière limitative les endroits dans lesquels ces jeux peuvent être exploités, afin de garantir l'efficacité des contrôles. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, rien ne l'oblige à tenir compte de situations anciennes lorsqu'il établit des règles nouvelles.

Au demeurant, la partie requérante n'indique pas en quoi il lui serait impossible d'obtenir l'une des licences prévues par la loi.

Le moyen n'est pas fondé.

B.13.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1941 font grief à l'article 8 de la loi attaquée d'interdire dans les établissements de classe II (salles de jeux automatiques) et de classe III (débits de boissons) l'usage des jeux de hasard dont il est établi que le joueur peut subir une perte supérieure à 500 francs par heure, alors que la loi ne fixe pas une telle interdiction pour les établissements de classe I (casinos) et qu'une telle limite n'existe pas dans les autres pays de l'Union européenne.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 reprochent également à cette disposition de soumettre à la même restriction les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe II et de classe III, alors que la situation de ces deux types d'établissements est

essentiellement différente et de ne pas soumettre à cette restriction les produits de la Loterie nationale.

B.13.2. La disposition attaquée est issue d'une discussion parlementaire portant sur plusieurs amendements dont l'un considérait que « la perte que peut subir un joueur de par l'utilisation, ou la participation à des jeux de hasard exploités dans les établissements de jeux de hasard de classe II doit être nettement inférieure à celle qu'il peut encourir suite à l'utilisation, ou à la participation à des jeux de hasard exploités dans les établissements de classe I » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 32). En relevant par ailleurs que « le seuil d'accessibilité des jeux de hasard automatiques est assez bas en comparaison avec celui des casinos », ce seuil d'accessibilité étant considéré comme l'un des facteurs, inhérents aux jeux de hasard, qui favorisent la dépendance (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/7, pp. 6 et 7), le législateur a pu estimer que les casinos et ceux qui les fréquentent se trouvent dans une situation différente de celle des autres établissements et de leurs clients et que cette situation justifiait la différence de traitement en cause.

B.13.3. L'identité de traitement, sur ce point, entre les établissements de classe II (salles de jeux automatiques) et de classe III (débits de boissons) se justifie de manière objective et raisonnable, au regard de l'objectif poursuivi qui est de protéger les joueurs.

Un traitement inégal ne ferait que déplacer le risque d'asservissement d'une catégorie d'établissements à l'autre.

B.13.4. Le grief tiré de la comparaison avec les établissements situés dans les autres pays de l'Union européenne est dépourvu de pertinence puisqu'il s'agit d'ordres juridiques différents qui, au regard de la matière en cause, ne font pas l'objet d'une réglementation communautaire.

B.13.5. Il est allégué qu'aucun plafond n'est fixé en ce qui concerne les loteries et les autres jeux de hasard. Il y a lieu d'observer que les uns et les autres sont exclus du champ d'application de la loi pour des raisons qui n'ont pas été jugées discriminatoires (voy. B.11.2).

Par ailleurs, les loteries peuvent faire l'objet de mesures différenciées parce qu'elles sont visées par la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries et par la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale, dont le législateur a pu estimer qu'elles constituaient une législation « spécifique et rigoureuse, qui rend toute disposition complémentaire [...] superflue » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, pp. 11 et 12). En outre, 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 attaquée. Il a enfin été relevé que les (opérations de) loteries autres que celles visées par les lois de 1851 et 1991 précitées sont soumises à la loi attaquée (*idem*, n° 1-419/17, p. 67). La discrimination alléguée n'est donc pas établie.

B.13.6. Le grief tiré de ce que l'article 8, alinéa 4, attaqué ne définit pas les appareils qu'il interdit de connecter entre eux et les prix en vue desquels une telle connexion serait établie n'est pas recevable, faute d'indiquer en quoi cette disposition créerait une discrimination.

B.13.7. Le grief tiré par les parties requérantes dans l'affaire n° 1995 de la violation, par l'article 8 précité, des articles 10 et 11 de la Constitution n'est pas recevable, faute d'indiquer les catégories de personnes devant être comparées.

B.14. Le grief tiré, dans l'affaire n° 1998, de ce que l'article 10, §§ 1er et 2, violerait de manière discriminatoire la liberté du commerce et de l'industrie et le droit de propriété en ce que la commission des jeux de hasard serait composée exclusivement de représentants de l'autorité et non de représentants de la profession, alors que tel est le cas dans les autres secteurs de la vie économique lorsque l'organe en cause dispose d'un pouvoir disciplinaire, ne peut être admis.

Il ressort de l'exposé du grief que seul l'article 10, § 2, est visé par les parties requérantes. Les organes professionnels, les instances paritaires des organismes sociaux et les institutions de contrôle de la vie financière ou économique cités par les parties requérantes (conseils de

l'ordre des médecins et des avocats, chambres restreintes de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, Office de contrôle des assurances) ne peuvent en effet être comparés à une institution chargée, notamment, du contrôle du respect de la loi et d'octroyer, de suspendre ou de retirer des licences d'exploitation dans un domaine où est exercée une activité fondée sur l'exploitation d'une faiblesse humaine. Le législateur a par ailleurs veillé à ce que les décisions de la commission, soumises au contrôle du Conseil d'Etat, soient entourées des garanties requises.

B.15.1. Dans une deuxième branche de leur premier moyen, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1992 et 1998 soutiennent que la « contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et de l'installation de la commission des jeux de hasard », visée à l'article 19 de la loi attaquée (ainsi que l'article 71 prévoyant un cautionnement destiné à couvrir le défaut de paiement de cette contribution), viole de manière discriminatoire le principe de l'universalité du budget et des comptes inscrit à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution et le principe de non-affectation des recettes qui en découle.

B.15.2. Le moyen, en cette branche, est irrecevable à défaut de préciser en quoi la violation alléguée serait discriminatoire.

B.16.1. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 1998, l'article 25 porterait une atteinte discriminatoire à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit de propriété en ce qu'il fixe à neuf ans la durée de validité des licences accordées aux salles de jeux automatiques, alors que cette durée est de quinze ans pour les casinos.

B.16.2. Il peut raisonnablement être admis que l'ampleur des investissements, notamment immobiliers, nécessaires pour un casino soit plus grande que pour une salle de jeux automatiques et que, par conséquent, la durée de validité des licences soit plus longue dans le premier cas. La Cour observe par ailleurs que, lors des discussions parlementaires, la durée en cause fut portée de cinq à neuf ans, précisément pour accroître la « sécurité juridique » des entreprises concernées en tenant compte de l'ampleur des investissements et en

se référant, quant à la durée, à celle du bail commercial (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 110). S'agissant de réglementations ayant un objet différent, cette dernière référence n'implique pas que le législateur doive aligner en tout point la réglementation de la durée de validité sur celle relative aux baux commerciaux.

Le moyen n'est pas fondé.

B.17.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 font valoir que les articles 25.5 et 48 à 53 de la loi attaquée violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 28 et 29 (lire 30 et 31) du Traité instituant la Communauté européenne, en ce qu'ils subordonnent l'importation et l'exportation de jeux de hasard à l'obtention d'une licence de classe E, laquelle est subordonnée au paiement d'une contribution aux frais de fonctionnement de la commission des jeux de hasard (article 19 de la loi attaquée), paiement lui-même garanti par un cautionnement (article 71).

B.17.2. Lors de la discussion parlementaire, il a été observé que « [...] selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Schindler citée par le Conseil d'Etat (arrêt du 24 mars 1994, aff. C-275/92, *Rec.*, p. I-1039), dans le secteur des jeux d'argent, les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comportent la protection de l'ordre social et il leur revient d'apprécier s'il est nécessaire de restreindre ou interdire ces activités, sans toutefois enfreindre le droit communautaire (point 60, 61) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/7, p. 19) et que « par ailleurs ' l'arrêt Schindler ' de la Cour européenne de Justice (1994) établit que les dispositions du Traité instituant la CEE relatives à la libre circulation de services, ne sont pas contredites par des législations restrictives qui visent la protection sociale des joueurs et la prévention de la fraude » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 11) (voy. aussi arrêt du 21 octobre 1999, aff. C-67/98, *Rec.* p. I-7289).

B.17.3. En l'espèce, la mesure attaquée, s'agissant de l'importation et de la production de jeux de hasard « en vue de [leur] mise en vente ou de [leur] exploitation sur le territoire

belge », conformément à l'article 52, est proportionnée et adéquate au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Il a en effet pu estimer que l'identification permanente et sans équivoque de ceux qui, de cette manière, prennent part à l'activité commerciale en cause, serait menacée si l'obtention d'une licence n'était pas imposée pour l'importation et la production de jeux de hasard en vue de leur mise en vente ou de leur exploitation sur le territoire belge.

Cette mesure vaut également en ce qui concerne l'exportation et la production de jeux de hasard destinés à l'exportation. A cet égard se pose le problème de la justification, mise en doute par les parties requérantes dans l'affaire n° 1965, des montants de la garantie visée à l'article 71 s'élevant à 500.000 francs par tranche entamée de 50 appareils, compte tenu de la mission, définie à l'article 52, de la commission des jeux de hasard, qui n'intervient pas à l'égard des jeux de hasard qui ne sont pas destinés à la vente ou à l'exploitation sur le territoire belge.

B.17.4. Le législateur subordonne l'exportation et la production de jeux de hasard destinés à l'exportation à une licence à conférer par la commission des jeux de hasard, à savoir la licence de classe E prévue par l'article 27.5. Il n'a toutefois pas prévu la possibilité, pour cette commission, d'exécuter la mission d'approbation définie à l'article 52 à l'égard des modèles de matériel ou d'appareils destinés à l'exportation de jeux de hasard, en sorte que l'exigence d'une licence E pour l'exportation n'a guère d'utilité, si ce n'est pour assurer la transparence du secteur.

Il appartient au législateur, s'il veut, nonobstant le principe de la libre circulation des marchandises, limiter effectivement, en raison de considérations éthiques, l'exportation de jeux de hasard produits en Belgique, de prévoir à cette fin les dispositions complémentaires qui indiqueraient sur quelle base et à quelles conditions l'autorisation peut être accordée.

En prévoyant que la garantie est fixée à une somme de 500.000 francs par tranche, entamée, de 50 appareils, pour tous les détenteurs de la licence de classe E à l'exception de ceux visés à l'article 71, alinéa 4, 4., ledit article 71 contient une mesure qui, dans la situation actuelle, est disproportionnée en ce qu'elle s'applique aux exportateurs et aux producteurs de

jeux de hasard destinés à l'exportation puisque ni la contribution destinée aux frais et dépenses de la commission des jeux de hasard ni la garantie matérielle à fournir ne sauraient se justifier en ce qui les concerne, la commission ne remplissant aucune mission substantielle à l'égard de cette catégorie.

B.17.5. A l'article 71, les mots « la somme de 500.000 francs belges par tranche, entamée, de 50 appareils » doivent être annulés en ce que, applicables à « tous les autres détenteurs de la licence de classe E », ils s'appliquent aux exportateurs et aux producteurs de jeux de hasard destinés à l'exportation.

B.18.1. Les requérants dans les affaires n<sup>os</sup> 1903, 1941, 1965, 1992 et 1998 reprochent à l'article 27 de la loi attaquée d'interdire le cumul d'une licence de classes A, B, C ou D avec une licence de classe E et de porter ainsi une atteinte discriminatoire à la liberté d'accès à une profession indépendante garantie par l'article 23 de la Constitution (affaires n<sup>os</sup> 1903, 1992 et 1998) ainsi qu'à la liberté d'établissement garantie par le droit européen, à la liberté de commerce et d'industrie (affaires n<sup>os</sup> 1941, 1992 et 1998), au droit de propriété (affaire n<sup>o</sup> 1998), à la liberté d'association, à la liberté du travail et à la liberté individuelle garantie par l'article 12 de la Constitution (affaire n<sup>o</sup> 1941).

B.18.2. Certes, l'article 23 de la Constitution dispose, d'une part, que « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice » et, d'autre part, que ces droits comprennent « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible ». Mais il ne peut se déduire de ces dispositions (que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les requérants peuvent valablement invoquer en les combinant avec les articles 10 et 11) que le législateur, lorsqu'il entend réglementer une activité représentant un danger pour la société si elle n'est pas soumise à des conditions, ne pourrait imposer des limites à ceux qui

l'exercent. Il en va de même en ce qui concerne les autres droits et libertés auxquels le moyen fait référence.

En l'espèce, l'interdiction en cause peut être justifiée par le souci d'éviter que le contrôle prévu aux articles 9, 20 et 21 de la loi attaquée soit rendu plus difficile par la confusion qui ne peut manquer de s'introduire par le fait de l'exercice de diverses activités si celles-ci ne sont pas séparées (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 419/4, p. 34).

En tant que les licences de classe E visent également les services d'entretien, de réparation et d'équipement des jeux de hasard, l'interdiction du cumul n'est, pour le même motif, pas davantage discriminatoire, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans l'affaire n° 1988. Au demeurant, la loi n'oblige pas celui qui exploite des appareils à recourir, pour tout acte d'entretien ou de réparation, à une entreprise spécialisée.

B.18.3. La disposition en cause établit une mesure qui n'est pas disproportionnée au regard, non seulement du souci ainsi exprimé, mais aussi de l'objectif général de protection sociale et de transparence poursuivi par la loi attaquée.

En outre, l'interdiction de cumul frappant les sociétés ne va pas jusqu'à interdire tout actionariat dans plusieurs sociétés. Comme l'a observé le Conseil des ministres, le législateur entend éviter que des sociétés « intéressées » gardent le contrôle des sociétés liées aux jeux de hasard, visées par la loi.

A cet égard, en leur qualité d'actionnaire de sociétés patrimoniales dont ils n'établissent pas qu'ils les contrôlent, le requérant dans l'affaire n° 1991 et le cinquième requérant dans l'affaire n° 1998 ne sont pas affectés de manière suffisamment directe par l'article 27 précité. Leurs recours ne sont pas recevables.



Ni la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution, ni le droit de propriété n'empêchent davantage le législateur de réglementer une activité représentant un danger pour la société. Cette intervention législative peut se justifier par la nécessité d'assurer la protection de la morale et des droits d'autrui.

B.19.1. Les parties requérantes reprochent à l'article 34 de la loi attaquée de limiter à cent quatre-vingts le nombre de salles de jeux automatiques en Belgique sans imposer une même limitation aux autres établissements de jeux de hasard, portant ainsi une atteinte discriminatoire à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté individuelle et à la liberté d'établissement garantie par l'article 43 du Traité C.E. instituant la Communauté européenne (ancien article 52).

B.19.2. La liberté de commerce et d'industrie, qui est l'un des aspects de la liberté individuelle, ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur ne violerait la liberté de commerce et d'industrie que s'il limitait celle-ci sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi.

B.19.3. Les jeux de hasard qui aboutissent à un gain ou à une perte pécuniaire étant l'exploitation d'une faiblesse humaine pouvant entraîner des conséquences très graves pour certaines personnes et leur famille, ils constituent un danger social tel qu'en cette matière, ce sont les mesures restrictives et non les permissives qui sont les plus aisées à justifier.

B.19.4. Les dispositions invoquées du Traité instituant la Communauté européenne ne s'opposent pas à ce que, pour des motifs d'intérêt général, des règles soient fixées concernant l'organisation, la compétence, l'éthique professionnelle et le contrôle, pour autant que ces règles professionnelles soient applicables à tous ceux qui sont établis sur le territoire de l'Etat où le service est institué (voy. *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/7, p. 21, et *Doc. parl.*, Sénat, n° 1-419/17, 1998-1999, pp. 242 et suivantes).

B.19.5. Les dispositions en cause visent à permettre d'endiguer le danger social que peuvent représenter les établissements de jeux de hasard. Etant entendu qu'une prohibition pure et simple lui paraît excessive, le législateur a assorti l'interdiction de principe qu'il maintenait (l'article 305 du Code pénal punissait la tenue d'une maison de jeux de hasard et l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902 interdisait l'exploitation des jeux de hasard) d'une exception, fondée sur un régime de licences, tout en veillant à ne pas permettre à l'avenir un développement inconsidéré de ce type d'établissements. Le législateur a souhaité, par la voie d'un contrôle efficace, identifier, éviter et combattre « [les] possibles effets secondaires indésirables [des jeux de hasard] (dépendance, blanchiment d'argent, criminalité, fraude fiscale et financière) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/4, pp. 25, 26 et 36; *idem*, n° 1-419/7, pp. 5 et 6; *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 4).

B.19.6. A la lumière de tels objectifs, la limitation à cent quatre-vingts du nombre de salles de jeux automatiques procède d'une appréciation qui n'apparaît pas comme déraisonnable, fondée à la fois sur un rapport d'une salle de jeux automatiques par cinquante mille habitants et sur des considérations de rentabilité (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 419/7, pp. 22 et 23). Si, comme le font observer les parties requérantes, le texte initial fixait effectivement la limite à deux cents établissements, la Cour observe que c'est à la suite d'une opération de police que la limite fut ramenée à cent quatre-vingts :

« L'opération judiciaire ' *Indian Summer* ' menée en novembre 1998, au cours de laquelle tous les luna-parks ont été contrôlés, a permis de constater qu'en fait, ceux-ci n'étaient pas au nombre de 200 (ainsi qu'on le supposait), mais au nombre de 180. Il paraît dès lors opportun de geler cette situation. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 54)

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1903, qui contestent ces chiffres, s'abstiennent cependant de prouver que le législateur se serait ainsi fondé sur des données inexactes.

B.19.7. Quant aux établissements de classe I et aux établissements de classe III, ils ne peuvent constituer des catégories comparables avec ceux de la classe II lorsqu'il s'agit de régler le nombre d'établissements autorisés. Leur nombre, leur accessibilité et les limites qui en résultent quant aux jeux offerts au public que veut protéger le législateur sont sans commune mesure avec les salles de jeux automatiques.

B.19.8. Les parties requérantes critiquent aussi l'article 34 précité en ce que, en prévoyant la conclusion d'une convention entre l'exploitant et la commune, convention portant notamment sur l'emplacement des salles de jeux automatiques et sur les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture de ces établissements, il déguiserait en convention une mesure de police administrative visant à contrôler une activité commerciale. Les salles de jeux automatiques seraient ainsi les seuls établissements de jeux de hasard soumis au pouvoir discrétionnaire de la commune.

B.19.9. Dès lors qu'une activité représente un danger pour la société si elle n'est pas soumise à des conditions, le législateur prend une mesure adéquate en soumettant cette activité à des règles dérogeant au régime applicable aux activités commerciales ordinaires. Dans son examen portant sur les dispositions en cause, le Conseil d'Etat fit observer que le régime de licences prévu par celles-ci « n'a pas pour effet de porter atteinte à l'autonomie communale, dès l'instant où le législateur entend assumer lui-même, en cette matière, une police des activités des jeux de hasard. Le projet de loi ne porte pas préjudice au pouvoir des autorités communales, par exemple celui en matière de police générale et d'urbanisme » (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/7, p. 251).

Les exigences des articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas telles que le législateur ne puisse confier certaines tâches aux communes même lorsqu'il entend assumer lui-même la police des activités en cause.

La disposition attaquée, qui doit être comparée à l'article 29 *in fine* de la loi prévoyant la conclusion d'une convention entre les communes et les exploitants de casinos et qui procède tout à la fois du souci de « renforcer [par le biais de l'intervention de la commune] l'effet de contrôle qui est exercé » (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 138) et de celui de laisser aux communes « une certaine liberté en ce qui concerne l'implantation de tels établissements » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/5, p. 12) et leurs périodes d'ouverture (*idem*, n° 1795/8, p. 55), constitue une mesure adéquate pour atteindre l'objectif poursuivi. La disposition en cause ne peut être censurée sur la seule base d'une application

irrégulière qui pourrait en être faite; les parties requérantes disposent de garanties juridictionnelles vis-à-vis des décisions prises par l'autorité compétente.

La Cour constate en particulier que, contrairement à ce qui a été déclaré dans les travaux préparatoires (*Ann.*, Sénat, 27 avril 1999, p. 7713; *Ann.*, Chambre, 31 mars 1999, pp. 11701 et 11702), le « pouvoir discrétionnaire » de la commune concernant la convention à conclure pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II demeure soumis aux règles de la tutelle et ses décisions sont attaquables devant les juridictions.

Par ailleurs, la comparaison faite par les parties requérantes entre les établissements de classes différentes ne peut être retenue, pour les motifs indiqués au B.19.7.

B.19.10. Les parties requérantes estiment enfin que d'autres moyens pouvaient contribuer à atteindre l'objectif poursuivi. Elles ne démontrent cependant pas que ces moyens auraient, à moindres frais, la même efficacité que ceux choisis par le législateur, de sorte que la mesure attaquée serait disproportionnée à l'objectif poursuivi.

B.20.1. Les parties requérantes (affaire n° 1941) reprochent à l'article 36.2, qui requiert des administrateurs et gérants des personnes morales demandant à obtenir une licence de classe B qu'ils aient une conduite répondant aux exigences de la fonction, et à l'article 36.3, qui exige des exploitants qu'ils puissent faire connaître l'identité des actionnaires, le premier, d'être imprécis et, le second, de porter atteinte à la liberté d'association. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1992 et 1995 adressent également un reproche analogue aux articles 37.3, 50.3 et 51, alinéa 2.

B.20.2. La Cour constate que le critère de la conduite répondant aux exigences de la fonction, déjà connu dans le statut des agents de l'Etat (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/7, p. 27) et dans diverses dispositions législatives ayant pour but de protéger l'épargne, a été préféré à celui, jugé trop large par le Conseil d'Etat, du certificat de bonnes vie et mœurs (*ibid.*). Les deux dispositions attaquées procèdent du souci, lié à celui manifesté à plusieurs reprises de lutter contre le blanchiment d'argent (*idem*, n° 1-419/4, p. 27, et n° 7,

pp. 8 et suivantes), d'assurer la transparence de l'exploitation des jeux de hasard (*idem*, n° 1-419/4, p. 36). Elles résistent au contrôle de constitutionnalité.

B.20.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1992 formulent par ailleurs à l'encontre de l'article 37.3 les mêmes griefs qu'à l'encontre de l'article 27, alinéa 1er.

Ces griefs doivent être rejetés pour les motifs exposés aux B.18 à B.19. Il est conforme au but poursuivi par le législateur d'imposer dans le secteur concerné des règles de transparence.

B.20.4. Le grief que les parties requérantes adressent à l'article 36.4, de ne pas permettre l'établissement de salles de jeux automatiques à proximité d'écoles, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons, n'est pas fondé, pour les mêmes motifs que ceux énoncés sous B.9.3.

B.21.1. Les requérants dans l'affaire n° 1998 soutiennent que l'article 37.5 porte une atteinte discriminatoire au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'il interdit l'exploitation de bars et de restaurants dans les salles de jeux automatiques alors qu'une telle interdiction n'existe pas pour les casinos.

B.21.2. Le législateur a pu considérer que la possibilité de se restaurer dans les casinos répond à une tradition. Il a par ailleurs été considéré (B.13.2) que le seuil d'accessibilité des jeux automatiques de hasard était plus bas que celui des casinos, alors que, comme cela a été indiqué par certains parlementaires, les risques de comportements pathologiques étaient plus élevés en ce qui concerne les salles de jeux automatiques qu'en ce qui concerne les casinos (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 9).

Dans de telles conditions, le législateur, qui entendait établir des règles sévères, a raisonnablement pu prévoir l'interdiction critiquée.

B.22.1. Les parties requérantes (affaire n° 1941) reprochent à l'article 39 de limiter à deux le nombre de jeux de hasard pouvant être exploités dans des établissements de classe III (débits de boissons), quelles que soient les dimensions de ceux-ci, et de porter ainsi atteinte à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'établissement.

B.22.2. Les travaux préparatoires de la loi attaquée montrent que le législateur - qui a envisagé de fixer à trois, ou même à un, le nombre de jeux autorisés (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 144) - a lié les conditions auxquelles l'exploitation des jeux de hasard peut être autorisée dans les débits de boissons au nombre de jeux qui peuvent y être installés :

« Ces [dispositions] définissent les conditions et modalités d'octroi de la licence de classe C. Il va de soi que ces conditions ne sont pas aussi nombreuses que celles prévues pour les casinos et les salles de jeux automatiques compte tenu du nombre limité de jeux qui peuvent être exploités. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/4, p. 37)

Dès lors que le législateur a estimé, sur la base d'auditions auxquelles il a été procédé lors de l'élaboration de la loi, que les jeux de hasard disponibles dans un débit de boissons constituent la forme la plus dangereuse de dépendance (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 144) - s'ajoutant d'ailleurs à celle que peut entraîner la boisson - et que la protection des joueurs contre cette dépendance fait partie des objectifs légitimes de la loi attaquée, la mesure attaquée ne porte pas une atteinte discriminatoire aux libertés invoquées par le moyen.

B.23.1. Les parties requérantes (affaire n° 1941) reprochent aux articles 44 et 45, en vertu desquels ceux qui exercent une activité professionnelle en rapport avec le jeu doivent disposer d'une licence de classe D (article 44), délivrée à condition, notamment, que leur conduite réponde aux exigences de la fonction (article 45), de ne pas préciser en quoi consiste le rapport précité et de laisser à l'autorité compétente un trop large pouvoir d'appréciation quant à cette condition.

B.23.2. En tant qu'il fait référence aux exigences de la fonction, l'article 45 résiste au contrôle de constitutionnalité pour les motifs énoncés *sub* B.20.2. Quant à la latitude laissée à l'autorité compétente pour apprécier le rapport existant entre le jeu et la personne sollicitant la licence, elle se justifie par le même souci de garantir que les personnes occupées dans les

établissements ainsi contrôlés soient dignes de confiance et elle peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

B.24.1. Les parties requérantes font grief à l'article 54, § 1er, de la loi attaquée de traiter les casinos et les salles de jeux automatiques, d'une part, et les débits de boissons et la Loterie nationale, d'autre part, d'une manière discriminatoire, en interdisant aux personnes de moins de 21 ans de fréquenter les premiers alors qu'une fois atteint l'âge de 18 ans, elles peuvent fréquenter, notamment, les seconds et, même mineurs, acheter les produits de la troisième.

B.24.2. Le Conseil d'Etat ayant invité le législateur à apprécier si cette disposition - ne tenant pas compte de la majorité civile - n'était pas disproportionnée par rapport au but poursuivi (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 245), le législateur s'est fondé, pour la maintenir, sur la constatation que la catégorie d'âge située entre 18 et 21 ans « constitue le groupe le plus à risques en ce qui concerne l'asservissement » et les abus, qu'elle requiert une protection (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 151) et que l'âge précité « correspond environ à celui où les jeunes deviennent économiquement indépendants ainsi qu'à la fin de la post-adolescence » (*ibid.*, p. 31).

Le législateur, en limitant l'interdiction en cause aux établissements de classes I et II, ne s'est pas conformé au vœu du ministre de la Justice (qui souhaitait l'étendre aux établissements de classe III, *ibid.*, p. 151). Il se référait à des considérations pratiques :

« En ce qui concerne les établissements de jeux de hasard des classes I et II, le contrôle de l'âge ne pose en soi aucun problème. En effet, conformément à l'article 53 du texte en discussion, l'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I et II n'est autorisé que sur présentation, par la personne concernée, d'un document d'identité et moyennant l'inscription, par l'exploitant, de l'identité complète et de l'adresse de cette personne dans un registre.

En revanche, pour l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe III, les choses ne sont pas aussi simples. Un patron de café n'est pas habilité à demander à ses clients majeurs de lui présenter leur carte d'identité et on peut difficilement attendre de lui qu'il ne se trompe jamais en évaluant leur âge, s'il ne peut se baser que sur le seul aspect physique. C'est d'autant plus injuste que la violation de cette règle est sanctionnée, notamment, par le retrait de la licence. L'on propose donc, en ce qui concerne les établissements de jeux de hasard de classe III, de maintenir la situation actuelle et d'interdire aux mineurs la pratique des jeux de hasard dans les cafés. » (*ibid.*, p. 151)

Ces considérations justifient la différence de traitement en cause.

Quant au grief ayant trait aux produits de la Loterie nationale, il n'est pas fondé dès lors que celle-ci est exclue du champ d'application de la loi pour des raisons qui n'ont pas été jugées discriminatoires (B.11.2).

B.25.1. Selon les requérants dans l'affaire n° 1998, l'article 54, § 2, porterait une atteinte discriminatoire à la liberté du commerce et de l'industrie en interdisant l'accès des magistrats, huissiers de justice, notaires et membres des services de police aux salles de jeux automatiques mais non aux débits de boissons.

B.25.2. Compte tenu du souci qui fonde la disposition en cause de protéger l'honorabilité des fonctions qu'elle cite, et de ce que la fréquentation de débits de boissons peut n'être pas motivée par les jeux comme celle des salles de jeux automatiques, la disposition en cause ne peut être jugée discriminatoire.

La considération formulée par les requérants selon laquelle, les cartes d'identité ne renseignant pas la profession, la vérification de celle-ci serait impossible pour les exploitants de salle de jeux automatiques, est dépourvue de pertinence : la responsabilité pénale de l'exploitant résulte de l'article 62, alinéa 1er, de la loi attaquée, qui prévoit que l'accès à ces salles n'est autorisé que moyennant l'inscription par l'exploitant, dans un registre, de l'identité des personnes qui demandent cet accès et de la profession qu'elles déclarent.

B.26.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1903 et 1998 reprochent à l'article 58, alinéa 3, de la loi attaquée d'interdire l'installation de distributeurs automatiques de billets de banque dans les salles de jeux automatiques et de porter ainsi une atteinte discriminatoire à la liberté de commerce et d'industrie.



B.26.2. La Cour constate que l'article 58, alinéa 3, interdit l'installation des appareils en cause dans tous les établissements visés par la loi attaquée, de telle sorte que le grief compare ces établissements à tous ceux dans lesquels il est permis d'installer ces appareils.

B.26.3. En interdisant l'installation de distributeurs automatiques de billets de banque afin d'empêcher que l'argent ne soit instantanément accessible aux joueurs (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 164), le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec l'objectif qu'il poursuivait, rappelé sous B.19.5, mesure qui n'est d'ailleurs ressentie comme très pénible que par ceux chez qui le jeu est une passion, et que pour cette raison le législateur entend protéger.

B.27.1. Les parties requérantes reprochent à l'article 62 de la loi attaquée de traiter les casinos et les salles de jeux automatiques (établissements de classes I et II), d'une part, et les débits de boissons (établissements de classe III), d'autre part, d'une manière discriminatoire en obligeant les premiers et non les seconds à tenir un registre identifiant précisément les personnes accédant à ces établissements. Une atteinte serait ainsi portée au respect de la vie privée et à l'honneur et à la réputation des personnes.

B.27.2. En disposant de manière à « renforcer le contrôle de l'accès aux salles de jeux des casinos et [aux salles de jeux automatiques] » (*Doc. parl.*, Chambre 1998-1999, n° 1795/8, pp. 61-62), le législateur a pris une mesure conforme à l'objectif rappelé sous B.19.5. Il a raisonnablement pu écarter une telle mesure en ce qui concerne les débits de boissons eu égard, non seulement, à la difficulté pratique de la mettre en œuvre, mais surtout à la circonstance que la fréquentation des débits de boissons n'est pas principalement motivée par les jeux dont l'exploitation est en revanche l'activité essentielle des établissements des deux autres catégories.

B.27.3. Le législateur qui autorise une activité exploitant une faiblesse humaine en manifestant, notamment, le souci de lutter contre le blanchiment d'argent, peut légitimement exiger, afin de garantir l'efficacité du contrôle qu'il juge nécessaire, que ceux qui prennent part à des jeux de hasard puissent être identifiés. Au surplus, à défaut d'une telle mesure,

l'interdiction et les exclusions prévues à l'article 54 de la loi attaquée seraient largement privées d'effets pratiques.

Enfin, s'agissant d'une telle activité, la Cour n'aperçoit pas en quoi l'inscription, dans un registre, de l'identité de ceux qui y participent constitue une atteinte à leur honneur et à leur réputation.

B.27.4. Il est certes exact, comme l'observent les parties requérantes (affaire n° 1903), qu'en imposant, en son alinéa 1er, l'obligation critiquée aux établissements de classe I et de classe II, et en la sanctionnant, en son alinéa 6, par « le retrait de la licence de classe II ou III », la disposition attaquée comporte une incohérence qui apparaissait déjà dans le texte de l'amendement parlementaire dont cette disposition est issue (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/7, p. 5) et qui résulte probablement d'une erreur matérielle (cette erreur fut corrigée en tant que « correction de texte » par la commission du Sénat qui examina le projet à la suite de la Chambre (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/23, pp. 17 et 19) mais l'erreur ne fut pas corrigée dans le texte lui-même du projet adopté par ladite commission (*idem*, n° 1-419/23, p. 23)). Une erreur aussi évidente ne permet pas d'établir le bien-fondé du grief examiné.

B.28.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1965 exposent que la garantie exigée par l'article 71 pourrait s'élever à des dizaines de millions de francs et que cette mesure est dès lors disproportionnée quant à ses effets.

B.28.2. Sous la réserve de ce qui est exprimé en B.17, il n'est pas déraisonnable que le montant de la garantie soit déterminé en fonction du nombre de jeux de hasard et de la nature des prestations, dès lors que l'on peut raisonnablement partir du principe que les sommes visées aux articles 19 et 71, dont elle tend à assurer le paiement, seront elles aussi fixées en fonction du nombre de jeux de hasard et de la nature des prestations.

La garantie s'élève, pour les parties requérantes, à 500.000 francs par tranche entamée de 50 appareils. Les parties requérantes n'ont pas démontré que le montant de la garantie par appareil serait disproportionné par rapport aux recettes, ni que le montant de la garantie totale ne serait pas proportionné à leur chiffre d'affaires global.

B.28.3. La disposition en cause ne contient pas une mesure disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, les mots « la somme de 500.000 francs belges par tranche, entamée, de 50 appareils, pour tous les autres détenteurs de la licence de classe E », en tant qu'ils s'appliquent aux exportateurs et aux producteurs de jeux de hasard destinés à l'exportation;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 13 juillet 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior