

Numéros du rôle : 3138, 3140 et 3143
Arrêt n° 114/2005 du 30 juin 2005

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle du décret flamand du 26 mars 2004 « portant des mesures de redressement au profit des courses de chevaux flamandes, autorisant le Gouvernement flamand à contribuer à la création d'une association sans but lucratif ' Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen ' (Fédération flamande des Courses de Chevaux) et modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus », introduits par la s.a. Tiercé franco-belge, la s.a. Derby et le Conseil des ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge P. Martens, faisant fonction de président, du président A. Arts et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le juge P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a) Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 2004 et parvenue au greffe le 17 novembre 2004, la s.a. Tiercé franco-belge, dont le siège social est établi à 4000 Liège, boulevard d'Avroy 87, a introduit un recours en annulation totale ou partielle (articles 5, 2°, 3°, 7°, 14 à 16, 20 à 27 et 29), du décret flamand du 26 mars 2004 « portant des mesures de redressement au profit des courses de chevaux flamandes, autorisant le Gouvernement flamand à contribuer à la création d'une association sans but lucratif ' Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen ' (Fédération flamande des Courses de Chevaux) et modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus » (publié au *Moniteur belge* du 24 mai 2004).

b) Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 novembre 2004 et parvenue au greffe le 22 novembre 2004, la s.a. Derby, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 715, a introduit un recours en annulation des articles 5, 2°, 3°, 7°, 14 à 16, 20 à 27 et 29 du même décret.

c) Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 novembre 2004 et parvenue au greffe le 24 novembre 2004, le Conseil des ministres a introduit un recours en annulation des articles 14, 15, 16, 21, 24 et 26 du même décret.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3138, 3140 et 3143 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand et l'a.s.b.l. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen, dont le siège social est établi à 3080 Tervuren, Brusselsesteenweg 208, ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand et l'a.s.b.l. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen ont également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 9 juin 2005 :

- ont comparu :

. Me P. Defreyne, avocat au barreau de Courtrai, pour la partie requérante dans l'affaire n° 3138;

. Me M. Lebbe, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 3140;

. G. Dekelver, auditeur général des Finances, pour la partie requérante dans l'affaire n° 3143;

. Me I. Lietaer, avocat au barreau de Courtrai, pour l'a.s.b.l. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen;

. Me J. Holmens, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt à agir*

A.1.1. La s.a. Tiercé franco-belge, requérante dans l'affaire n° 3138, estime qu'elle justifie de l'intérêt requis dès lors que, conformément à ses statuts, elle accepte et organise des paris sur les courses de chevaux. Le décret attaqué a pour effet de la contraindre à demander de nouvelles autorisations et impose des contributions financières au totalisateur, au bookmaker et aux agences de paris. Son intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées est dès lors légitime (elle dispose d'ailleurs des autorisations requises jusqu'à présent), certain (puisque'elle peut être affectée dans sa situation juridique), personnel et direct (puisque le lien est établi entre le décret et le préjudice dont elle se plaint).

A.1.2. La s.a. Derby, requérante dans l'affaire n° 3140, fait valoir qu'elle dispose de toutes les autorisations et licences nationales lui permettant d'accepter des paris sur l'organisation des courses de chevaux et que le décret attaqué la contraindra à en demander de nouvelles, aura pour effet de la soumettre à une nouvelle réglementation dont toutes les conditions ne sont pas encore connues et lui imposera de nouvelles charges financières, notamment envers les associations de courses.

A.2. L'a.s.b.l. Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen (ci-après : V.F.P.), partie intervenante, expose que son objet social, décrit à l'article 3 de ses statuts, correspond aux objectifs que lui assigne l'article 5 du décret attaqué, que cet article 5 est visé par le recours et que les articles 23 et 24 de ses statuts prévoient la conclusion du contrat de gestion visé aux articles 7 à 9 du décret. Les compétences de la partie intervenante, auxquelles se réfèrent les articles 5, 14 et 16 du décret, deviendraient sans objet si ce décret était annulé. Ces éléments établissent qu'elle justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir dans les recours.

### *Quant au fond*

A.3. La s.a. Tiercé franco-belge expose que les auteurs du décret entendent promouvoir les courses de chevaux en Flandre, secteur où tant le nombre de postes d'emploi que le montant des paris ont fortement régressé; ils entendent restructurer le secteur en créant une a.s.b.l. Fédération flamande des courses de chevaux, chargée, en collaboration avec les autorités, d'accorder les autorisations aux différents acteurs et de donner au ministre fédéral des Finances des avis contraignants relatifs aux demandes d'autorisation préalable pour l'acceptation des paris. Le décret favorise le secteur sur le plan fiscal en réduisant du montant des sommes payées aux parieurs la base d'imposition de la taxe sur les paris, jusque-là égale au chiffre d'affaires. Les mesures attaquées visent également à combattre l'asservissement aux jeux de hasard et à promouvoir le bien-être animal.

Le Conseil des ministres expose l'ensemble des rétroactes du décret.

A.4.1. La s.a. Tiercé franco-belge expose que le législateur décrétoal a entendu justifier les mesures attaquées en fonction de ses compétences en matière d'agriculture (élevage), de sport et de jeux et paris (impôt régional) mais a cependant fait allusion aux compétences fédérales en constatant que le législateur fédéral avait omis de mettre en œuvre la restructuration qu'il avait prévue.

A.4.2. Le moyen de la s.a. Derby est pris de la violation des articles 33, 38, 39, 127, § 1er, 1°, et 139 de la Constitution, des articles 4, 9°, et 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des articles 3, 1°, 4, § 1er, et 5, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

A.4.3. Le Conseil des ministres, qui limite son recours aux articles 14, 15, 16, 21, 24 et 26 du décret, prend un moyen de la violation des articles 39 et 170, § 2, de la Constitution et des articles 4, § 1er, et 5, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

A.4.4. Le Gouvernement flamand fait valoir que le législateur décrétoal est compétent en matière de sport et de politique agricole. La taxe sur les jeux et paris a elle aussi été régionalisée, ce qui permet au législateur décrétoal, selon la jurisprudence de la Cour, de déterminer les actes et prestations soumis à la taxe et de fixer les tarifs.

A.4.5. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'annulation de l'arrêté royal du 17 mars 1999 a créé un vide juridique que le législateur flamand a voulu combler en se fondant sur les mêmes objectifs économiques et agricoles que ceux antérieurement poursuivis par l'autorité fédérale. Le décret contient une nouveauté en ce qu'il prévoit (article 7, 3°) une coopération avec la Commission des jeux de hasard. Lorsque les travaux préparatoires font référence aux dangers du jeu, c'est à propos de cette disposition et non à propos de la modification de l'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

A.4.6. Le Gouvernement flamand conteste que le but de la disposition modifiant l'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus soit la protection de l'ordre social; il a été indiqué que l'article 66, modifié antérieurement par la loi du 28 décembre 1973, poursuivait un objectif économique et agricole et ne visait pas, contrairement à ce qu'a indiqué le Conseil d'Etat, à protéger cet ordre social. Les courses de chevaux ont pour but initial de promouvoir la race chevaline et une partie des recettes des paris est affectée à la promotion des courses en Belgique, afin d'attribuer des prix plus attractifs. Il s'agit donc de politique agricole et non de mesures visant à limiter l'asservissement au jeu et il est utile de rappeler ici que les paris sur les courses de chevaux ne tombent pas dans le champ d'application de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand se réfère tant aux travaux préparatoires de cette loi qu'à l'arrêt n° 100/2001 de la Cour.

A.4.7. La s.a. Derby répond à cet égard que cela n'implique pas la compétence du législateur régional. Le Conseil des ministres, dans son mémoire en réponse, défend le même point de vue et fait valoir que les courses de chevaux et les paris qui y ont trait n'ont pas été soumis à la loi du 7 mai 1999 en raison, d'une part, de la confusion qui régnait à ce moment dans ce secteur (ce qui rendait difficile la fixation de normes) et, d'autre part, de la circonstance que les paris sur les compétitions sportives, les courses de chevaux et les courses de chiens n'ont pas été considérés comme des jeux de hasard par le législateur. Il soutient aussi que la taxe en cause a été créée par une loi du 28 août 1921 dont l'exposé des motifs indique que le législateur considérait que l'argent des jeux et paris devait être taxé puisque ceux-ci ne correspondaient à aucun besoin social et à aucune nécessité économique et que, même si certains de ces jeux pouvaient s'avérer bénéfiques, rien n'imposait qu'ils fassent l'objet de paris. La loi fut revue en 1925 pour renforcer les contrôles et les aspects pénaux et le législateur a toujours cherché à donner à cette taxe un effet prohibitif afin de protéger la société.

A.5.1. La s.a. Tiercé franco-belge et la s.a. Derby considèrent que la compétence communautaire en matière de sport permet certes au législateur décrétoal d'organiser les courses de chevaux (qui constituent un sport, comme le confirme la loi du 7 mai 1999) mais non les paris sur les courses de chevaux, qui ne constituent pas un sport et ne sont pas nécessaires à l'organisation des courses.

A.5.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que les jeux relatifs à l'exercice d'un sport et les paris (notamment lors des courses de chevaux) ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 7 mai 1999. Lors de l'adoption de celle-ci, le ministre de la Justice s'y est opposé en se fondant sur les articles 1965 et 1966 du Code civil (qui contiennent la même exception, fondée sur la circonstance que ces paris contribuent à la popularité du sport) et cette exclusion n'a pas été jugée discriminatoire par l'arrêt n° 100/2001 de la Cour.

A.6.1. La s.a. Tiercé franco-belge et la s.a. Derby considèrent que la compétence régionale en matière d'agriculture - à savoir la production de denrées agricoles destinées à être vendues - ne comprend pas les courses de chevaux. A supposer même que la théorie des pouvoirs implicites permette de le considérer, elle ne justifierait pas que cette compétence s'étende à l'organisation de paris sur les courses de chevaux. D'une part, parce que celle-ci n'est pas nécessaire à l'organisation de courses de chevaux, d'autre part, parce que l'impact de ces dispositions n'est pas marginal, les courses de chevaux constituant une part importante des jeux et paris qui sont une compétence fédérale.

A.6.2. Le Gouvernement flamand rappelle les compétences du législateur décentral en matière de sport, d'agriculture et de taxe sur les jeux et paris et soutient que les courses de chevaux, avec leur impact traditionnel sur l'élevage, sont traditionnellement considérées comme relevant de l'agriculture et que les paris qui y ont trait ont toujours fait l'objet de règles distinctes; les courses de chevaux sont exclues du champ d'application de la loi du 26 juin 1963.

Les différents aspects des courses de chevaux (élevage, sport, organisation, autorisations, paris, fiscalité) sont à ce point étroitement imbriqués qu'il est nécessaire de créer un cadre juridique complet et transparent. Il serait pratiquement impossible de maintenir la compétence fédérale en matière de paris et cela ne contribuerait pas à promouvoir l'objectif principal du décret, à savoir favoriser l'élevage flamand. Le projet fut largement amendé pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat.

A.7. La s.a. Tiercé franco-belge et la s.a. Derby considèrent que la compétence régionale en matière de taxes sur les jeux et paris n'implique pas que cette taxe soit devenue une matière régionale puisque la compétence régionale est limitée à la modification et aux exonérations, ce qui n'autorise pas les régions à organiser les jeux et paris, comme le confirme aussi la loi du 7 mai 1999. Elle ajoute, dans son mémoire en réponse, que cette loi relève bien du législateur fédéral alors même que la taxe est régionalisée depuis des années.

La s.a. Derby, se référant à l'article 5, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, soutient aussi que les autorités flamandes n'ont aucune compétence pour arrêter les règles de procédure administratives relatives à la taxe sur les jeux et paris dès lors qu'elles n'assurent pas elles-mêmes le service de cet impôt; il appartient à l'autorité fédérale de le faire et tel est l'objet de l'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

A.8.1. Le Conseil des ministres expose que l'article 14 du décret permet à la Région flamande de déterminer quels paris sur les courses de chevaux sont autorisés. L'acceptation de paris est subordonnée à l'autorisation préalable du ministre fédéral des Finances étant entendu que c'est la Région flamande qui fixe les critères que le ministre prend en compte, que celui-ci doit prendre sa décision dans un délai de trois mois (à défaut, elle est réputée positive si l'avis du Gouvernement flamand l'était), que le Gouvernement flamand détermine les conditions et la durée de validité des autorisations accordées par le ministre des Finances, qu'il tranche les contestations dont elles feraient l'objet et qu'il détermine la forme des autorisations et les modalités relatives à leur obtention.

A.8.2. Selon le Conseil des ministres, les compétences régionales en matière fiscale ne permettent pas aux régions de poursuivre des buts non fiscaux qui excèdent leur compétence matérielle. Tant que l'article 35 de la Constitution n'est pas entré en vigueur, c'est au législateur fédéral qu'il appartient de déterminer quels paris sur les courses de chevaux peuvent être autorisés et de les régler en tenant compte du danger social qu'ils représentent. L'article 14, § 2, du décret porte atteinte à cette compétence fédérale. La circonstance que le décret

aurait un objectif économique est sans incidence puisque les travaux préparatoires font plusieurs fois référence au risque que représentent les paris et à leurs aspects négatifs.

A.8.3. Le Conseil des ministres soutient aussi que l'article 14 du décret vide de son contenu la compétence de l'autorité fédérale. Tout en reconnaissant la compétence du ministre fédéral des Finances en déterminant ses critères d'appréciation, il l'empêche d'exercer cette compétence en fixant un délai au-delà duquel la décision est réputée positive et en fixant diverses règles relatives aux autorisations, y compris l'obligation de les retirer lorsque leur titulaire ne respecte pas les règles imposées par la Fédération créée par le décret. Celui-ci méconnaît ainsi, pour atteindre des objectifs qui ne relèvent pas de la compétence régionale, les compétences fédérales.

A.8.4. Le Gouvernement flamand conteste que le décret attaqué vide de son contenu la compétence du ministre fédéral des Finances puisque, dans le délai de trois mois qui lui est imparti par l'article 14, il peut prendre une décision négative même si l'avis du Gouvernement flamand est positif. Rien n'interdit au ministre de prendre sa décision dans ce délai.

A.9. La s.a. Tiercé franco-belge expose que l'avis du Conseil d'Etat, sollicité deux fois sur la proposition de décret, conclut à l'excès de compétence.

Dans un premier avis, le Conseil d'Etat admit la compétence communautaire et régionale concernant certains aspects de l'organisation de courses de chevaux et la compétence régionale concernant l'exploitation d'hippodromes, outre la compétence fiscale. Mais il souligna que c'était au législateur fédéral de prendre, sur la base de ses compétences résiduelles, des mesures destinées, comme l'ancien article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, à réglementer l'acceptation de paris en vue de limiter le danger social que ceux-ci représentent. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Derby partage cette opinion.

Des amendements au projet furent déposés pour répondre à cet avis, mais le Conseil d'Etat a estimé, dans son second avis, que le premier amendement n'ajoutait rien aux dispositions proposées et, en ce qui concerne le second, que les régions étaient certes compétentes pour instaurer un régime d'autorisation dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes mais qu'en l'espèce, il n'apercevait pas en quoi un tel régime stimulerait le secteur économique en cause et s'inscrirait donc dans la compétence économique régionale. L'article 66 précité tendait, selon le Conseil d'Etat, à contrôler strictement les redevables, d'une part pour des raisons fiscales (garantir la perception de l'impôt), d'autre part, pour limiter le danger social que constitue le jeu. Ni l'un ni l'autre de ces objectifs ne relève de la compétence du législateur décentralisé.

Cet avis entraîna le dépôt d'amendements qui aboutirent aux articles 13, 14, 15 et 16 du décret attaqué afin de prévoir que l'ouverture d'un hippodrome et l'organisation de courses de chevaux soient soumises à l'autorisation préalable du Gouvernement flamand, l'autorisation préalable du ministre fédéral des Finances étant requise pour l'acceptation de paris sur les courses de chevaux et étant subordonnée à un avis préalable et contraignant de ce Gouvernement. Dès lors qu'il n'appartient pas au législateur décentralisé de modaliser l'exercice d'une compétence fédérale, l'amendement ainsi adopté ne rencontre pas la remarque du Conseil d'Etat et l'ensemble du décret, en particulier ses articles 5, 2°, 3°, et 7°, 14 à 16 et 20 à 29, est contraire aux règles répartitrices de compétences.

A.10. La s.a. Derby fait valoir que les paris sur les courses de chevaux ne constituent pas une compétence implicite parce qu'il n'est pas indispensable de les régler lorsque l'on règle les courses de chevaux, l'un et l'autre pouvant être réglés de manière distincte.

A.11. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus qui, notamment, habilite le ministre des Finances à autoriser les paris à la cote sur les courses de chevaux, avait été modifié par la loi du 28 décembre 1973; les travaux préparatoires montrent que le législateur a entendu que les paris mutuels deviennent la règle en ce qui concerne les courses de chevaux organisées en Belgique et que les paris à la cote soient l'exception, par exemple lorsqu'il n'y a pas de paris mutuels. Le législateur avait constaté une augmentation du nombre des agences de paris (résultant du succès des paris organisés sur certaines courses se déroulant en France) alors que les courses connaissaient un recul en Belgique

(à défaut de fonds permettant d'attribuer des prix intéressants pouvant retenir les meilleurs chevaux belges en Belgique et attirer des chevaux de l'étranger); ses motivations étaient donc d'ordre économique et agricole, et non d'ordre moral.

De même, l'arrêté royal du 17 mars 1999 (qui entendait n'accorder d'autorisation, en ce qui concerne l'ouverture d'hippodromes et l'organisation de courses de chevaux, qu'aux organismes disposant à cet effet d'un agrément octroyé par le ministre des Finances et fut annulé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 octobre 2002) procédait de motifs d'ordre économique et agricole et non du souci de limiter les risques que les paris font courir à la population.

A.12. Le Gouvernement flamand soutient que les communautés et les régions sont pleinement compétentes en matière de courses de chevaux. Tant la Cour que le Conseil d'Etat entendent que les compétences communautaires et régionales soient interprétées de manière large et l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles permet aux communautés et régions d'exercer des pouvoirs implicites pour autant que le système de répartition des compétences soit respecté et qu'il existe un lien étroit entre la compétence principale et la compétence accessoire.

En l'espèce, les paris sur les courses de chevaux constituent un accessoire de la compétence en matière de sport, d'agriculture (élevage) et de taxe sur les jeux et paris, le lien historique entre les uns et les autres étant trop étroit; le législateur l'a toujours entendu ainsi. Les dispositions attaquées ont tenu compte de l'avis du Conseil d'Etat en conférant au ministre fédéral des Finances le pouvoir de décision final; elles ne portent pas atteinte au principe de proportionnalité puisqu'elles ont veillé à ne pas rendre impossible l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

A.13.1. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Tiercé franco-belge répond que le législateur décréteil ne peut utiliser sa compétence fiscale pour poursuivre des objectifs non fiscaux qui ne relèvent pas de ses compétences. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, les objectifs poursuivis par le décret n'ont trait ni à l'agriculture, ni à l'économie et les deux avis du Conseil d'Etat précédant le décret ont montré que l'autorité fédérale était l'autorité compétente. La promotion de la race chevaline est étrangère aux raisons pour lesquelles l'article 66 ancien du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus a été adopté et reste aussi étrangère aux dispositions attaquées, dont les travaux préparatoires ne font pas mention (pas plus que le protocole récemment conclu par la Fédération flamande des courses de chevaux); elle ne sera pas mise en cause par l'annulation du décret.

A.13.2. La s.a. Tiercé franco-belge estime comme le Conseil d'Etat qu'un régime d'autorisation comme celui établi par le décret attaqué vise, non pas à stimuler l'activité économique, mais à contrôler certaines activités.

En réalité, le décret tend à combler un vide juridique que le législateur décréteil impute à l'autorité fédérale. Cette idée, partagée par tous les intervenants et apparaissant à tous les stades des travaux préparatoires, suppose implicitement l'excès de compétence dès lors qu'aucune disposition ne permet à une autorité de se substituer à l'autre si celle-ci s'abstient d'agir. Il a aussi été régulièrement question de lutter contre l'asservissement au jeu, ce qui relève de l'autorité fédérale tant que l'article 35 de la Constitution n'est pas entré en vigueur. Le décret reconnaît certes la compétence du ministre fédéral des Finances, mais en même temps, il la limite d'une manière telle qu'elle est vidée de son contenu.

Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand soutient que l'exposé des motifs du projet de décret ne contient qu'une seule phrase relative à l'asservissement au jeu et que les discussions ont montré que le nouvel article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus n'était pas une disposition fiscale mais poursuivait un but économique; aucun élément ne permet d'établir que le législateur décréteil aurait poursuivi un objectif non fiscal étranger à ses compétences.

A.14.1. La partie intervenante, l'a.s.b.l. V.F.P., soutient dans son mémoire que le décret attaqué est conforme aux règles répartitrices de compétences.

A.14.2. Dans son mémoire en réplique, elle se range à la sagesse de la Cour en ce qui concerne la recevabilité des recours et, quant au fond, épouse les positions défendues par le Gouvernement flamand.

A.14.3. Quant à l'objet et au but du décret, elle se réfère aux travaux préparatoires.

A.14.4. Quant à la compétence *ratione materiae* du législateur décrétoal, elle s'y réfère également; elle estime que le législateur décrétoal entendait promouvoir le sport équestre et l'élevage des chevaux, qui sont indissociablement liés aux courses et aux paris. Il était donc logique que le législateur décrétoal règle la taxe régionale en cause, crée la Fédération et organise un mécanisme d'agrément en ce qui concerne les paris. Tout cela relève des compétences décrétoales en matière d'agriculture, de sport et de fiscalité. Les paris contribuent à la popularité des courses, que le législateur souhaitait protéger de l'attrait exercé par les hippodromes situés en Wallonie.

Il n'est pas sûr que l'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus visait principalement à protéger les joueurs et ce n'est pas parce qu'un décret poursuit un objectif non fiscal qu'il viole les règles répartitrices de compétences. Même si la protection des joueurs était un but accessoire du décret - ce qui reste à prouver -, cela n'impliquerait pas que les recours ne devraient pas être rejetés. Le décret vise à la relance du secteur (quels qu'aient été les objectifs des anciennes dispositions qu'il remplace) et tel est aussi l'objectif du régime d'autorisation sur lequel s'interroge le Conseil d'Etat; celui-ci pointe à tort des passages des travaux préparatoires du décret relatifs à la protection des joueurs et ne relève pas ceux relatifs à la nécessité de restaurer la confiance dans ce secteur. Le décret ne nuit en rien à la compétence relative à la protection des joueurs et le régime d'autorisation qu'il crée participe à la relance du secteur. Le lien étroit entre les courses de chevaux et la réglementation des paris apparaît aussi du préambule de l'arrêté royal du 17 janvier 1999 précité. Quant aux critères dont est fonction la décision du ministre fédéral des Finances, ils ne sont pas énumérés limitativement par le décret, de sorte que la compétence fédérale n'est pas atteinte. Les critères prévus par l'article 14, § 3, 1° et 2°, étant en outre, de l'avis même des parties requérantes, des éléments d'appréciation de l'autorité fédérale, le décret doit être tenu pour visant à confirmer et reconnaître la compétence fédérale. Le fait que le ministre soit tenu de statuer dans un délai de trois mois ou que la durée de validité et les conditions éventuelles de l'autorisation fixées par le ministre soient mentionnées dans l'avis du Gouvernement flamand ne porte pas atteinte au pouvoir d'appréciation du ministre. Enfin, la concertation prévue entre le ministre et le Gouvernement flamand ne constitue pas un excès de compétence mais contribue à la relance du secteur.

A.14.5. Quant à la proportionnalité, la partie intervenante estime que le décret a certes un effet sur le joueur, mais que cela est inévitable puisque le législateur décrétoal visait à la relance du secteur, et que l'amélioration de l'image de celui-ci suppose une limitation de l'asservissement au jeu. Dans son arrêt n° 3/91, la Cour a, de même, admis qu'un décret qui relevait de manière sensible la taxe sur les appareils automatiques de divertissement était conforme aux règles de compétence parce que le législateur décrétoal n'avait pas visé principalement un effet autre que fiscal. Le Conseil des ministres ne démontre pas, de surcroît, en quoi le décret attaqué rendrait impossible l'exercice de ses compétences par le législateur fédéral qui, au contraire, s'est abstenu de régler les paris sur les courses de chevaux dans la loi sur les jeux de hasard. Une telle abstention ne justifie certes pas un excès de compétence de la part d'un autre législateur, mais il y a lieu de la prendre en compte dans le contrôle de la proportionnalité.

A.14.6. Quant aux pouvoirs implicites du législateur décrétoal, la partie intervenante estime que l'on peut admettre que la matière en cause se prête à un règlement différencié et que son impact est marginal, la jurisprudence de la Cour ayant évolué dans un sens plus souple que dans le passé. Le législateur décrétoal peut se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour adopter des dispositions qui peuvent avoir des effets marginaux sur la protection des joueurs et la perception des impôts régionaux. Les courses de chevaux sont une partie d'autant moins essentielle de la compétence en matière de jeux et paris que la loi qui les règle s'est abstenue de les y soumettre. Le régime de subventions existant en Wallonie n'a d'ailleurs pas été contesté. L'impact du décret attaqué ne peut qu'être marginal puisque son article 5, 7°, prévoit que la Fédération « soutient » les actions visant, notamment, à protéger les joueurs, tandis que l'article 14, § 3, alinéa 2, 2°, prévoit

que la perception efficace de la taxe relève du ministre fédéral des Finances. Enfin, c'est du législateur décréteur - et non de la Cour - que relève la question d'opportunité de savoir si une telle réglementation est ou non indispensable à l'exercice de la compétence régionale en matière de courses de chevaux.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1. Le décret flamand du 26 mars 2004 « portant des mesures de redressement au profit des courses de chevaux flamandes, autorisant le Gouvernement flamand à contribuer à la création d'une association sans but lucratif ' Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen ' (Fédération flamande des courses de chevaux) et modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus », crée une a.s.b.l. dénommée « Fédération flamande des courses de chevaux » qui a pour objet, notamment, de délivrer au nom du Gouvernement flamand les autorisations prévues par le décret, de conseiller le ministre fédéral des Finances en ce qui concerne les autorisations requises pour l'acceptation de paris sur les courses de chevaux, de gérer les contributions financières obligatoires pour le secteur des courses de chevaux et de promouvoir et de contrôler celui-ci.

L'a.s.b.l. conclut un contrat de gestion avec la Région flamande pour les matières déterminées par le décret et est soumise aux obligations qu'il fixe (articles 4 à 12). Le décret subordonne l'ouverture d'un champ de courses et l'organisation de courses de chevaux à l'autorisation préalable du Gouvernement flamand, remplace l'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus pour subordonner l'acceptation des paris (limitativement énumérés par le décret) sur les courses de chevaux à l'autorisation préalable du ministre des Finances, sur avis du Gouvernement flamand, et régit l'obtention et la durée de ces autorisations (articles 13 à 16); il organise des associations de courses (articles 17 à 19), impose le paiement d'une contribution financière aux totalisateur, bookmakers et agences de paris (article 20) et détermine leurs obligations (articles 21 à 27); il modifie enfin le montant des taxes sur les paris et fixe une quote-part minimale des gagnants (articles 28 et 29).

B.2. Il ressort des requêtes dans les affaires n<sup>os</sup> 3138 et 3140 que les recours sont dirigés contre les articles 5, 2°, 3°, et 7°, 14 à 16, 20 à 27 et 29 du décret attaqué. Dans l'affaire n° 3143, le recours porte sur les articles 14 à 16, 21, 24 et 26 du même décret.

B.3. Les articles 5, 14 à 16 et 20 à 27 et 29 du décret attaqué disposent :

« CHAPITRE 2. - ' Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen '

[...]

Art. 5. Cette fédération a les objets suivants :

1° délivrer au nom du Gouvernement flamand les autorisations pour l'ouverture d'un champ de courses de chevaux et l'organisation de courses de chevaux et contrôler le respect des conditions stipulées dans les autorisations;

2° au nom du Gouvernement flamand, recevoir et examiner les demandes d'autorisation pour l'acceptation de paris sur les courses de chevaux et conseiller le Ministre fédéral des Finances en la matière et contrôler les conditions de l'autorisation imposées par la fédération;

3° régler la coordination, la centralisation et la redistribution des contributions financières obligatoires pour le secteur des courses de chevaux, visées à l'article 19 [lire : l'article 20];

4° promouvoir les courses de chevaux, stimuler l'élevage de chevaux de course et assurer la formation des jockeys;

5° organiser le contrôle du déroulement des courses, en ce compris la désignation d'un collège de commissaires de la course;

6° développer une stratégie de promotion et de communication, entre autres via les médias;

7° soutenir les actions des instances compétentes relatives à la protection des joueurs aux paris, au bien-être animal et à la prévention du dopage;

8° coordonner ses activités avec celles des autres fédérations pour courses de chevaux.

[...]

CHAPITRE 3. - Autorisations

[...]

Art. 14. L'article 66 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus est remplacé par les dispositions suivantes :

§ 1er. L'acceptation des paris sur les courses de chevaux est subordonnée à l'autorisation préalable du Ministre fédéral des Finances ou de son délégué.

§ 2. La Région flamande fixe les types de paris sur les courses de chevaux courues sur son territoire; seuls les paris suivants sur les courses de chevaux sont autorisés :

1° les paris ' mutuels ' sur les courses de chevaux courues en Région flamande. L'acceptation de ces paris est réservée au totalisateur pour le compte de l'association de courses organisatrice;

2° les paris ' à la cote fixe ' sur les courses de chevaux courues en Région flamande. L'acceptation de ces paris est réservée aux bookmakers;

3° les paris ' mutuels ' sur les courses de chevaux courues à l'étranger. L'acceptation de ces paris est réservée aux agences de paris;

4° les paris ' à la cote finale dans l'enceinte ' sur les courses de chevaux courues à l'étranger. L'acceptation de ces paris est réservée aux agences de paris.

§ 3. Les demandes d'autorisation préalable pour l'acceptation des paris sur les courses de chevaux doivent être adressées au Gouvernement flamand. Le Gouvernement flamand émet un avis sur ces demandes et le transmet au Ministre fédéral des Finances. L'avis du Gouvernement flamand est notifié au demandeur en même temps que ladite transmission.

Le Ministre fédéral des Finances apprécie les demandes et les avis transmis par le Gouvernement flamand sur la base des critères suivants :

1° le danger que représentent les paris sur les courses de chevaux pour tout ou partie de la population;

2° la perception effective et efficace de l'impôt sur les paris.

Dans les trois mois suivant la transmission de la demande et de l'avis, le Ministre fédéral des Finances prend une décision sur l'octroi ou non de l'autorisation préalable. Cette décision est notifiée au demandeur et au Gouvernement flamand.

En cas d'avis négatif du Gouvernement flamand, l'autorisation ne sera pas délivrée. Un avis positif de la part du Gouvernement flamand mentionne la durée de validité et les conditions éventuelles de l'autorisation que le Ministre fédéral des Finances délivre.

Faute de décision du Ministre fédéral des Finances dans les trois mois suivant la transmission de la demande et de l'avis positif du Gouvernement flamand, l'autorisation est réputée délivrée.

Après concertation avec le Ministre fédéral des Finances, le Gouvernement flamand arrête la forme des autorisations et les modalités de la procédure d'obtention de l'autorisation.

Art. 15. Dans les conditions telles que définies dans le contrat de gestion et au nom du Gouvernement flamand la fédération est autorisée à :

1° délivrer les autorisations pour l'ouverture d'un champ de courses de chevaux et l'organisation de courses de chevaux;

2° prendre connaissance des demandes d'autorisation préalable pour l'acceptation des paris, émettre un avis y afférent et soumettre cet avis au Ministre fédéral des Finances.

La fédération contrôle le respect des conditions qu'elle attache aux autorisations.

En cas de refus, suspension ou retrait d'une autorisation pour l'ouverture d'un champ de courses de chevaux et l'organisation de courses de chevaux, le demandeur ou le titulaire de l'autorisation peut former un recours auprès du Gouvernement flamand suivant la procédure fixée par le Gouvernement flamand.

Lorsque la fédération constate qu'un titulaire d'une autorisation pour l'acceptation de paris sur les courses de chevaux ne respecte pas les conditions attachées à l'autorisation par la fédération, celle-ci en avise le Ministre fédéral des Finances. Le Ministre fédéral des Finances est alors tenu à retirer l'autorisation dans le mois qui suit la notification à la fédération. Faute de retrait par le Ministre fédéral des Finances dans ce délai, l'autorisation est censée échue. La fédération en avise le titulaire de l'autorisation.

Art. 16. § 1er. Les autorisations pour l'ouverture d'un champ de courses de chevaux et pour l'organisation de courses de chevaux, sont délivrées, soit pour une période déterminée, soit jusqu'à leur retrait. Elles peuvent être retirées à tout moment, sans résiliation ni indemnité.

§ 2. Les autorisations pour l'acceptation de paris sont délivrées, après avis du Gouvernement flamand, par le Ministre fédéral des Finances, soit pour une période déterminée, soit jusqu'à leur retrait. Le Gouvernement flamand fixe la durée de validité de l'autorisation.

Le Gouvernement flamand arrête, après concertation avec le Ministre fédéral des Finances, les modalités de la procédure de retrait.

[...]

## CHAPITRE 5. - Contribution financière obligatoire à charge du totalisateur, des bookmakers et des agences de paris

Art. 20. Les autorisations pour le totalisateur, les bookmakers et les agences de paris sont subordonnées à l'obligation de fournir au secteur une contribution uniforme, non discriminatoire, transparente et solidaire. La contribution au secteur est réglée dans un protocole entre la fédération et les disciplines.

## CHAPITRE 6. - Totalisateur

Art. 21. Le Ministre fédéral des Finances délivre, après avis du Gouvernement flamand et conformément à la procédure prescrite à l'article 14, alinéa 1er, § 3, une autorisation à un totalisateur qui est chargé de l'exploitation des paris sur toutes les courses de chevaux courues en Région flamande et ce pour le compte des associations de course.

L'avis du Gouvernement flamand sera rendu sur la base d'une adjudication privée après demande d'offre.

Art. 22. Les conditions de concession du totalisateur prescrivent que la marge brute des 'paris sur le champ de courses' revient à l'association de courses organisatrice.

Art. 23. Les conditions de concession du totalisateur prescrivent qu'une partie de la marge brute des 'paris hors du champ de courses' revient à l'association de courses organisatrice.

## CHAPITRE 7. - Bookmakers

Art. 24. Le Ministre fédéral des Finances délivre des autorisations, après avis du Gouvernement flamand et conformément à la procédure prescrite à l'article 14, alinéa 1er, § 3, aux bookmakers qui sont autorisés à accepter des paris sur les courses de chevaux sur le champ de courses, sur la proposition de l'association de courses organisatrice.

Les paris proposés par les bookmakers sont enregistrés dans un système informatisé contrôlable.

Art. 25. Les conditions de concession prescrivent que 7 % du chiffre d'affaires revient à l'association de courses organisatrice.

## CHAPITRE 8. - Agences de paris

Art. 26. Le Ministre fédéral des Finances délivre, après avis du Gouvernement flamand et conformément à la procédure prescrite à l'article 14, alinéa 1er, § 3, des autorisations aux agences de paris qui acceptent en Région flamande des paris sur des courses de chevaux courues à l'étranger.

Art. 27. Les conditions de concession prescrivent que 5 % du chiffre d'affaires revient à l'association de courses organisatrice.

#### CHAPITRE 9. - Les taxes sur les paris

[...]

Art. 29. La quote-part des gagnants ne peut être inférieure à 50 % des mises.

La fédération peut prévoir dans les licences qu'elle délivre le pourcentage maximal qui revient aux gagnants, conformément aux règles stipulées à cet effet dans le contrat de gestion ».

B.4. Les parties requérantes font valoir que ces dispositions sont contraires aux règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions en ce qu'elles ne peuvent être justifiées ni par la compétence dont les communautés disposent en matière de sport ni par celles dont les régions disposent en ce qui concerne la taxe sur les jeux et paris ou en matière d'agriculture ou d'économie et soutiennent que les dispositions qu'elles attaquent portent sur des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

B.5. Les articles 4, 9°, et 6, § 1er, V, et VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposent :

« Art. 4. Les matières culturelles visées à l'article 59*bis*, § 2, 1°, [aujourd'hui 127, § 1er, alinéa 1er, 1°] de la Constitution sont :

[...]

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

[...]

Art. 6. § 1er. Les matières visées à l'article 107*quater* [aujourd'hui 39] de la Constitution sont :

[...]

V. La politique agricole et la pêche maritime, sans préjudice de la compétence fédérale afférente :

1° aux normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;

2° aux normes et à leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;

3° aux mesures de remplacement de revenus en cas de cessation anticipée de l'activité d'agriculteurs plus âgés;

4° au Bureau d'intervention et de restitution belge, étant entendu que les régions disposent en son sein d'une représentation garantie et significative.

L'accord des gouvernements régionaux concernés est requis pour les mesures de l'autorité fédérale en matière de bien-être des animaux lorsque ces mesures ont une incidence sur la politique agricole.

VI. En ce qui concerne l'économie :

1° La politique économique;

[...] ».

B.6. Les articles 3, 4, § 1er, et 5, §§ 3 et 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions disposent :

« Art. 3. Les impôts suivants sont des impôts régionaux :

1° la taxe sur les jeux et paris;

[...]

Ces impôts sont soumis aux dispositions des articles 4, 5, 8 et 11.

Art. 4. § 1er. Les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 4° et 6° à 9°.

[...]

Art. 5. [...]

§ 3. A moins que la région n'en décide autrement, l'Etat assure gratuitement dans le respect des règles de procédure qu'il fixe, le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 8° et 10° à 12°, pour le compte de la région et en concertation avec celle-ci. A partir de la deuxième année budgétaire suivant la date de notification du gouvernement de région au

gouvernement fédéral de la décision d'assurer elle-même le service des impôts concernés, la région concernée assure le service de ces impôts. Le transfert du service des impôts à une région peut se faire uniquement par groupe d'impôts :

- les impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 3°;
- l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1er, 5°;
- les impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 4° et 6° à 8°;
- les impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 10° à 12°.

Les régions assurent au moins jusqu'au 31 décembre 2003 inclus le service des impôts qu'elles assuraient déjà avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions.

Tant que l'autorité fédérale assure le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 8° et 10° à 12°, la procédure de concertation relative à l'applicabilité technique des modifications projetées concernant les impôts régionaux susvisés est fixée dans l'accord de coopération visé à l'article 1er*bis*.

[...]

§ 4. Les régions sont compétentes pour fixer les règles de procédure administratives concernant les impôts visés à l'article 3 à compter de l'année budgétaire à partir de laquelle elles assurent le service des impôts ».

B.7. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

B.8. Le législateur décrétoal peut légiférer en matière de courses de chevaux si les mesures qu'il adopte s'inscrivent dans les limites des compétences qui lui sont imparties par les lois spéciales précitées. L'efficacité de telles mesures implique nécessairement que ces activités soient contrôlées et réglementées. La circonstance que les obligations imposées par le décret attaqué sont susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur une compétence fédérale ne signifie pas que le législateur décrétoal aurait excédé ses compétences. Il lui appartient, notamment, de prendre les mesures qu'il estime utiles lorsqu'il constate, comme en l'espèce, que le secteur des courses de chevaux est un secteur socio-économique

important qui connaît une évolution négative en ce qui concerne tant l'emploi que le montant des paris sur les courses de chevaux (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1462/1, p. 2).

B.9. Les articles 5, 2° et 3°, 14 à 16 et 20 à 27 du décret attaqué établissent, notamment, un régime d'autorisation, par le ministre fédéral des Finances ou par son délégué, de l'acceptation des paris sur les courses de chevaux. Le pouvoir du ministre est limité en ce que l'article 66, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, remplacé par l'article 14 du décret, fixe les types de paris qui peuvent être autorisés, en ce que l'avis préalable du Gouvernement flamand portant sur la demande d'autorisation lie le ministre lorsqu'il est négatif (article 66, § 3, alinéa 4), en ce que l'avis positif du Gouvernement flamand emporte délivrance de l'autorisation si le ministre ne statue pas dans le délai fixé par le décret (article 66, § 3, alinéa 5) et en ce que le ministre est tenu d'apprécier les demandes et les avis du Gouvernement flamand sur la base de critères qui sont fixés par le décret et que constituent, d'une part, « le danger que représentent les paris sur les courses de chevaux pour tout ou partie de la population » et, d'autre part, « la perception effective et efficace de l'impôt sur les paris » (article 66, § 3, alinéa 2).

Les autorisations accordées par le ministre sont en outre subordonnées au paiement, par le totalisateur (articles 21 à 23), les bookmakers (articles 24 et 25) et les agences de paris (articles 26 et 27) de contributions (article 20) qui sont centralisées et redistribuées par l'a.s.b.l. Fédération flamande des courses de chevaux (article 5, 3°).

B.10. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si leurs compétences respectives en matière de sport, d'agriculture et d'économie permettent aux communautés et aux régions de prendre des mesures relatives aux courses de chevaux, la Cour constate qu'en l'espèce, les dispositions portent sur l'autorisation de paris sur les courses de chevaux et non sur l'autorisation des courses de chevaux elles-mêmes.

B.11. De telles mesures ne relèvent ni du sport professionnel ni des sports d'amateur que l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confie aux

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

B.12. De telles mesures sont également étrangères à la politique agricole qui relève des régions en vertu de l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 et, sous réserve des exceptions qui y figurent, comprend, selon les travaux préparatoires de cette disposition, la négociation et l'exécution de la politique agricole commune, les normes relatives à la qualité des matières premières ainsi que des produits végétaux et animaux lorsqu'il ne s'agit pas d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, les mesures compensatoires de diminution d'activités des agriculteurs et les aides structurelles (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 709/7, pp. 4 et suivantes).

B.13. Sans doute la taxe sur les jeux et paris est-elle un impôt régional en vertu de l'article 3 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, mais la compétence régionale est en l'espèce limitée à la détermination de la base et du taux d'imposition et d'exonération de la taxe. L'autorité régionale n'est par ailleurs compétente pour fixer les règles de procédure administratives concernant cette taxe qu'à partir du moment où elle en assure le service (article 5, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989), ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les dispositions attaquées s'attachent en revanche à fixer des limites à l'appréciation du ministre fédéral des Finances dans une matière qui relève de l'autorité fédérale. C'est en effet celle-ci qui est compétente pour régler les jeux et paris, pour déterminer les conditions auxquelles peuvent s'exercer les activités qu'elle tolère et pour organiser le contrôle nécessité par le caractère dangereux de celles-ci.

Sans doute le législateur régional peut-il prendre des mesures fiscales qui seraient de nature à influencer le comportement des contribuables, car cela constitue un effet secondaire possible de toute mesure de cette nature; mais il ne pourrait, ce faisant, empêcher ou rendre exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale.

Dès lors qu'il apparaît de l'article 66, § 3, nouveau, que le législateur décrétoal a adopté des mesures portant sur la dangerosité que représentent les paris sur les courses de chevaux, les dispositions attaquées violent les règles répartitrices de compétences. Il importe peu à cet égard que cet objectif ait ou non été poursuivi par le législateur ayant adopté cette disposition dans l'une ou l'autre de ses rédactions antérieures.

B.14. Sans doute le Gouvernement flamand fait-il valoir que le législateur décrétoal n'a pas entendu porter atteinte à la compétence fédérale de prendre des mesures destinées à limiter les dangers que les jeux de hasard constituent pour la société.

S'il est exact que les compétences de l'autorité fédérale et de la Commission des jeux de hasard ont été évoquées à plusieurs reprises (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1462/1, pp. 5 et 6, n° 1462/3, p. 28, n° 1462/7, pp. 8 et 9, et n° 1462/11, p. 6), il reste que la lutte contre l'asservissement au jeu a aussi été évoquée (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1462/3, pp. 12, 17 et 22, n° 1462/7, p. 11, et n° 1462/11, p. 6); l'un des auteurs de la proposition de décret a ainsi déclaré en commission :

« [...] dat de grondwetgever dit nu eenmaal zo gewild heeft : hij heeft de economische bevoegdheid aan het Vlaamse Gewest gegeven en de morele bevoegdheid aan de federale overheid. Als de federale overheid nalaat om het morele aspect in te vullen – wat ze tot hertoe heeft gedaan – moet het gewest dat ook voor zijn rekening nemen. De spreker had gedacht dat de Raad van State dat zou gezegd hebben, maar dat is niet gebeurd » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1462/7, p. 11).

B.15.1. Les mesures attaquées ne peuvent davantage être justifiées par la mise en œuvre, conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, de pouvoirs implicites que le législateur décrétoal pourrait exercer lorsqu'il adopte des dispositions en matière de politique économique.

Il serait alors requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la Région, que les matières fédérales en cause se prêtent à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur ces matières ne soit que marginale.

Or, l'incidence des dispositions en cause sur ces matières ne peut être qualifiée de marginale puisque les paris sur les courses de chevaux constituent une part importante de la compétence fédérale en matière de jeux et paris et que les dispositions attaquées entendent conditionner le pouvoir d'appréciation du ministre fédéral qu'elles désignent.

B.15.2. La circonstance que le législateur fédéral aurait réservé aux paris sur les courses de chevaux un régime particulier en matière de jeux de hasard, que ce soit dans les articles 1965 et 1966 du Code civil ou en les excluant du champ d'application de la loi du 7 mai 1999, ou qu'il aurait inscrit les règles qui y sont applicables dans des dispositions plus générales relatives aux courses de chevaux n'implique pas que cette matière puisse désormais relever des compétences que le législateur décentral peut exercer en matière de sport, d'agriculture ou d'économie.

B.16. Ces mesures ne sauraient non plus être justifiées par l'absence de réglementation fédérale en cette matière, à laquelle font référence les travaux préparatoires du décret (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1462/1, p. 3, n° 1462/3, p. 28, et n° 1462/7, p. 11). A la supposer établie, une telle omission ne justifie pas un excès de compétence.

B.17. Le moyen est fondé.

B.18. Les parties requérantes n'indiquant pas en quoi l'article 5, 7°, du décret serait contraire aux dispositions qu'elles invoquent, les moyens ne sont pas recevables en ce qui le concerne.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 5, 2°, 14, 16, § 2, et 21 à 28 et, dans la mesure où ils se rapportent à l'autorisation visée à l'article 14, les articles 5, 3°, 15 et 20 du décret flamand du 26 mars 2004 « portant des mesures de redressement au profit des courses de chevaux flamandes, autorisant le Gouvernement flamand à contribuer à la création d'une association sans but lucratif ' Vlaamse Federatie voor Paardenwedrennen ' (Fédération flamande des Courses de Chevaux) et modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus »;

- 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 30 juin 2005.

Le greffier,

Le président f.f.,

L. Potoms

P. Martens