

Numéro du rôle : 4929
Arrêt n° 82/2010 du 1er juillet 2010

A R R E T

En cause : la demande de suspension du chapitre 2 et de l'article 53 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, introduite par la SA « Telebet ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 mai 2010 et parvenue au greffe le 4 mai 2010, une demande de suspension du chapitre 2 et de l'article 53 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard (publiée au *Moniteur belge* du 1er février 2010) a été introduite par la SA « Telebet », dont le siège social est établi à 8710 Wielsbeke, Abeelestraat 26C.

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation des mêmes dispositions légales.

Par ordonnance du 6 mai 2010, la Cour a fixé l'audience au 26 mai 2010, après avoir :

- invité la partie requérante à répondre à l'audience à la question suivante :

« L'organisation de paris mutuels sur les résultats d'épreuves sportives via des instruments de la société de l'information constitue-t-elle la seule activité exercée par la SA Telebet ? »;

- invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à déposer au greffe, le 20 mai 2010 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai à la partie requérante.

Des observations écrites ont été introduites par :

- le Gouvernement wallon;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 26 mai 2010 :

- ont comparu :

- . Me T. De Meese, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
- . Me D. D'Hooghe et Me L. De Vuyst, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- . Me D. Renders, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. En droit

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. La SA « Telebet » fait valoir que, sur la base de la loi du 26 juin 1993 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives, elle dispose d'une licence en vue d'organiser des paris mutuels sur les résultats d'épreuves sportives belges. Elle souligne que l'offre, en Flandre, de paris mutuels sur des épreuves sportives belges constituera son unique activité. Elle estime qu'elle sera directement et défavorablement affectée par les dispositions attaquées, puisque celles-ci auraient pour effet de la priver de la licence dont elle dispose.

A.1.2. Le Conseil des ministres souligne que le chapitre II de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard ne se limite pas à la réglementation des licences permettant d'offrir des paris sportifs sur Internet. Selon lui, la partie requérante ne démontre pas qu'elle justifie de l'intérêt requis pour demander la suspension des dispositions qui ne concernent pas ces paris. Il estime que l'intérêt de cette partie se limite aux articles 4, 1°, 10, 22 à 25 et 53 de la loi du 10 janvier 2010, dans la mesure où ces dispositions visent les paris sur les résultats d'épreuves sportives.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

A.2.1.1. La partie requérante souligne que l'article 53 attaqué de la loi du 10 juin 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard abroge la loi précitée du 26 juin 1963. Selon elle, la licence dont elle dispose sera de ce fait caduque à compter du 1er janvier 2011.

A.2.1.2. La partie requérante ne saura pas davantage satisfaire, dit-elle, aux conditions fixées par la loi du 10 janvier 2010 pour l'obtention d'une licence permettant d'offrir des paris sportifs mutuels, puisqu'elle n'offrira ses activités que via internet. Elle souligne que les licences de classe F1+ - c'est-à-dire les licences qui autorisent l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information - ne constituent que des licences supplémentaires, réservées aux titulaires d'une licence de classe F1. Par conséquent, selon elle, seuls les organisateurs offrant des paris via des agences de paris et des magasins de journaux pourront offrir des paris via internet. Puisque la SA « Telebet » ne dispose pas de ses propres agences de paris ni d'un réseau de magasins de journaux, elle ne pourra plus obtenir de licence pour l'exploitation de ses activités légitimes.

A.2.1.3. La SA « Telebet » conclut qu'il s'agit d'un préjudice grave difficilement réparable, vu que les dispositions attaquées auraient pour effet qu'elle devrait mettre fin à sa seule activité économique, ce qui menacerait sa stabilité financière et sa survie.

A.2.2.1. Selon le Conseil des ministres, le préjudice n'est pas grave, étant donné que la SA « Telebet » n'exploite pas jusqu'à présent la licence dont elle dispose depuis le 1er octobre 2009. Le Conseil des ministres relève également que la partie requérante, au cours des mois qui ont précédé l'obtention de sa licence, devait avoir connaissance de la modification politique imminente, vu que le projet de loi qui a conduit aux dispositions attaquées a été déposé en Conseil des ministres le 15 mai 2009. Toujours selon le Conseil des ministres, c'est à tort que la partie requérante affirme qu'il lui sera impossible de satisfaire aux nouvelles conditions d'obtention d'une licence pour offrir des paris sportifs mutuels sur Internet : les conditions d'obtention d'une licence F ne sont, en effet, nullement déraisonnables.

A.2.2.2. En tout état de cause, il ne saurait être question, selon le Conseil des ministres, d'un préjudice difficilement réparable. Il estime que les préjudices invoqués sont essentiellement de nature financière et qu'ils peuvent par conséquent être indemnisés.

A.2.3. Le Gouvernement wallon se rallie à la thèse du Conseil des ministres. Il ajoute que la loi du 10 janvier 2010 n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2011. Quant au fait que cette entrée en vigueur peut être

avancée par un arrêté royal, il relève qu'un tel arrêté royal ne peut être pris en période d'affaires courantes et que cet arrêté peut en tout état de cause faire l'objet d'une demande de suspension auprès du Conseil d'Etat.

Quant au caractère sérieux des moyens

A.3. La partie requérante invoque deux moyens qui, selon elle, sont sérieux.

Quant au premier moyen

A.4.1. Dans le premier moyen, la SA « Telebet » invoque la violation de l'article 143, § 1er, de la Constitution et de l'article 4, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.4.2. Selon la partie requérante, l'article 53 attaqué de la loi du 10 janvier 2010 abroge des dispositions législatives relevant de la compétence des communautés (article 1er de la loi du 26 juin 1963), ce qui serait contraire aux règles répartitrices de compétence précitées. Cette partie souligne également qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, tel qu'il a été modifié par l'article 6 de la loi du 10 janvier 2010, les licences en vue de l'organisation de paris mutuels sportifs seront à l'avenir délivrées par la Commission fédérale des jeux de hasard. Ceci, combiné avec l'abrogation des dispositions pertinentes de la loi du 26 juin 1993, signifie, selon elle, que la compétence relative à l'octroi des licences pour les paris mutuels sportifs est transférée à l'Etat fédéral par une loi ordinaire, alors qu'une loi spéciale serait requise à cette fin.

A.4.3. La SA « Telebet » fait également valoir que les dispositions attaquées seraient contraires au principe de la loyauté fédérale, en ce que l'exercice de la compétence des communautés est rendu totalement impossible. A l'appui de cette affirmation, cette partie souligne que la loi du 10 janvier 2010 abroge la base légale de la compétence des ministres communautaires en matière d'octroi de licence.

A.4.4. Le Conseil des ministres répond que le constat que les communautés sont compétentes en matière de sport ne permet pas de déduire qu'elles sont également compétentes pour régler les paris mutuels sportifs. Selon lui, ceci a été expressément confirmé au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale 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 (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 6) et dans l'arrêt de la Cour n° 114/2005 du 30 juin 2005. Selon lui, la compétence pour régler les paris sportifs ne peut pas davantage être déduite de la compétence communautaire en matière de loisirs et de tourisme.

A.4.5. Le constat que le ministre flamand des Sports était, par le passé, responsable de l'exécution de la politique et en particulier de la délivrance des licences pour l'offre et l'organisation de paris sportifs sur la base de la loi du 26 juin 1963 ne porte pas atteinte, selon le Conseil des ministres, au fait qu'il s'agit d'une compétence fédérale. Selon cette partie, il est simplement fait appel au ministre communautaire compétent pour exécuter la politique fédérale relative aux jeux de hasard.

Quant au second moyen

A.5.1. Dans le second moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 25, combiné avec l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999, réserve les licences de classe F1+ (l'offre de paris via des instruments de la société de l'information) aux titulaires d'une licence de classe F1, c'est-à-dire les acteurs qui organisent des paris et qui les offrent via des établissements de jeux de hasard de classe IV et/ou via des libraires. Selon la SA « Telebet », les acteurs, comme elle-même, qui organisent et offrent des paris uniquement via internet sont de ce fait exclus.

A.5.2. La partie requérante reconnaît que les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 justifient l'exclusion des organisateurs de paris offerts uniquement via internet par le souci d'assurer une surveillance adéquate du respect des conditions, la protection des joueurs, le contrôle du jeu et celui des flux d'argent (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 40). Selon cette partie, il n'est toutefois nullement démontré que le contrôle des paris offerts par une partie établie en Belgique qui est exclusivement active via internet serait

plus difficile que le contrôle des paris offerts en ligne par une partie proposant également des paris via des agences de paris ou des magasins de journaux. Elle souligne qu'il s'agit, dans les deux cas, d'offrir des paris par le biais du même média, à savoir internet. Elle fait la comparaison avec l'offre de livres et de disques via internet : en ce qui concerne la protection du consommateur, il n'existe, selon elle, pas de différence, que cette vente soit faite par une entreprise qui n'est active que sur internet ou par une entreprise qui possède en outre des librairies et des magasins de disques.

A.5.3. La partie requérante conclut que la distinction entre les organisateurs de paris qui n'exercent leur activité que sur internet et les organisateurs de paris qui exercent également leur activité via des agences de paris et des magasins de journaux n'est pas pertinente par rapport au but poursuivi. En tout état de cause, la distinction est, selon cette partie, disproportionnée en ce qu'elle ne peut justifier l'exclusion totale des organisateurs de paris actifs seulement sur internet.

A.5.4. Le Conseil des ministres répond que le point de départ du régime légal relatif aux jeux de hasard est qu'il s'agit d'une activité en principe interdite, un régime de licence légalisant toutefois une partie des jeux de hasard afin de permettre une offre limitée de jeux de hasard légaux. Dans cette optique, le législateur choisit, selon cette partie, un système suivant lequel un nombre limité d'entreprises peuvent obtenir une licence en vue de l'offre de paris (licence F1) et suivant lequel ces entreprises peuvent proposer les mêmes paris sur Internet. La nécessité de limiter cette offre est, selon le Conseil des ministres, d'autant plus grande pour les paris en ligne, puisque ceux-ci impliquent des risques supplémentaires pour les joueurs, par exemple en raison de l'absence de barrière spatiale.

A.5.5. Toujours selon le Conseil des ministres, la différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait de proposer ou non des jeux de hasard dans le monde réel en disposant d'une licence F1. Selon lui, ce critère est conforme à l'objectif de la loi, qui est de mieux protéger les joueurs, par un meilleur contrôle du respect des dispositions législatives et par une limitation du nombre d'organismes de paris. Il estime que le fait que seule une offre combinée soit autorisée facilite le contrôle des personnes qui offrent des jeux de hasard sur Internet, ne fût-ce que parce que le titulaire d'une licence F1 est établi en Belgique. Toujours selon le Conseil des ministres, le moyen utilisé par le législateur n'est pas disproportionné au but poursuivi, vu que les entreprises peuvent toujours satisfaire aux conditions d'obtention d'une licence F1 et entrer, dans ce cas, accessoirement en considération pour l'offre de paris en ligne.

- B -

En ce qui concerne les dispositions attaquées

B.1.1. La partie requérante demande la suspension du chapitre 2 et de l'article 53 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard.

B.1.2. La Cour peut uniquement suspendre des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions dont la suspension n'est pas demandée mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être suspendues. En l'occurrence, des moyens ne sont invoqués que contre les articles 4, 1^o, 25 et 53 de la loi du 10 janvier 2010. L'examen de la demande de suspension est dès lors limité à ces dispositions.

B.1.3. L'article 4, 1°, de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

« A l'article 3 de la même loi [du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs], modifié par la loi-programme du 27 décembre 2004, sont apportées les modifications suivantes :

1° le point 1 est remplacé comme suit :

‘ 1. l'exercice des sports ’ ».

B.1.4. L'article 25 de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

« Il est inséré dans la loi [du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs] un chapitre IV/1 comprenant l'article 43/8, rédigé comme suit :

‘ Chapitre IV/1. - Des licences supplémentaires ou jeux de hasard via des instruments de la société de l'information

Art. 43/8. § 1er. La commission peut octroyer à un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, au maximum une licence supplémentaire, respectivement A+, B+ et F1+, pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. La licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation des jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel.

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

1° les conditions qualitatives auxquelles le demandeur doit satisfaire et qui portent au moins sur les éléments suivants :

- a) la solvabilité du demandeur;
- b) la sécurité des opérations de paiement entre l'exploitant et le joueur;
- c) la politique de l'exploitant concernant l'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard;
- d) le règlement des plaintes;
- e) les modalités relatives à la publicité;
- f) le respect de toutes ses obligations fiscales;

2° les conditions auxquelles les jeux peuvent être offerts et qui portent au minimum sur l'enregistrement et l'identification du joueur, le contrôle de l'âge, les jeux offerts, les règles de jeu, le mode de paiement et le mode de distribution des prix;

3° les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard exploités, qui portent au minimum sur la condition selon laquelle les serveurs sur lesquels les données et la structure du site web sont gérées se trouvent dans un établissement permanent sur le territoire belge;

4° quels jeux peuvent être exploités;

5° les modalités de l'information des joueurs, concernant la légalité des jeux offerts par le biais des instruments de la société de l'information;

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

§ 4. La commission tient à jour une liste des licences supplémentaires délivrées, qui est consultable par toute personne qui en fait la demande ' ».

B.1.5. L'article 53 de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

« Dans la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives, sont abrogés :

1° les articles 1er à 9;

2° l'article 12, 1° ».

En ce qui concerne l'intérêt

B.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que l'intérêt de la partie requérante est limité aux articles 4, 1°, 10, 22, 23, 24, 25 et 53 de la loi du 10 janvier 2010.

B.2.2. Dans la mesure où il découle de ce qui précède que l'examen de la demande de suspension est limité aux articles 4, 1°, 25 et 53 de la loi du 10 janvier 2010, l'exception ne doit pas être examinée.

En ce qui concerne les conditions de la suspension

B.3. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

En ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable

B.4. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées cause à la partie requérante un préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.5. Le préjudice allégué par la partie requérante – qui est une société anonyme – réside dans le fait qu'elle devrait mettre un terme à sa seule activité économique, de sorte que sa stabilité financière et sa survie seraient compromises.

B.6. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1°, de cette loi spéciale, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.7.1.1. La partie requérante a obtenu, par arrêté ministériel du 1er octobre 2009, une autorisation à durée indéterminée lui permettant d'organiser des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives.

B.7.1.2. Aux termes de l'article 61, alinéa 1er, de la loi du 10 janvier 2010, cette loi entre en vigueur le 1er janvier 2011. Le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à la date précitée, pour chacune des dispositions de la loi (article 61, alinéa 2, de la loi du 10 janvier 2010), ce qu'Il n'a pas fait jusqu'à présent.

B.7.1.3. Il ressort de ce qui précède que la partie requérante pourra poursuivre ses activités sur la base de l'autorisation obtenue, tant que la loi du 10 janvier 2010 ne sera pas entrée en vigueur.

B.7.2.1. Il ressort également de la requête que la partie requérante n'offre pas encore, à l'heure actuelle, des paris sur les résultats d'épreuves sportives. Tant qu'elle ne le fera pas, elle ne percevra pas de revenus de cette activité.

B.7.2.2. La partie requérante ne démontre pas que sa situation financière est telle que sa solvabilité puisse être mise en péril si, du fait de l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010, elle devait attendre que la Cour se prononce sur le recours en annulation qu'elle a introduit pour offrir des paris sur les résultats d'épreuves sportives.

B.7.3. Enfin, la partie requérante ne démontre pas qu'à supposer qu'elle ne reçoive pas d'autorisation supplémentaire de classe F1+ lors de l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010, il lui serait impossible de réorienter ses activités, comme le permet son objet social, défini dans ses statuts.

B.8. Etant donné qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 1er juillet 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt