

Numéro du rôle : 4924
Arrêt n° 96/2010 du 29 juillet 2010

A R R E T

En cause : la demande de suspension des articles 9, 22, 23 et 24 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, introduite par la SA « Derby » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, 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. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 avril 2010 et parvenue au greffe le 29 avril 2010, une demande de suspension des articles 9, 22, 23 et 24 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 « Derby », dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 715, Jean-Claude Delmotte, demeurant à 1170 Bruxelles, avenue des Dryades 30, Didier Pottieuw, demeurant à 1650 Beersel, Dachelenbergstraat 90, Chrystelle Crombin, demeurant à 5651 Thy-le-Château, rue de Gourdinnes 53, Joël Gilles, demeurant à 6210 Les Bons Villers, rue Edouard Givron 8A, Robert Sautier, demeurant à 7080 La Bouverie, route d'Eugies 48, Naima Boutahar, demeurant à 1030 Bruxelles, chaussée de Haecht 344, Christophe Michel, demeurant à 1315 Piétrebais, rue de Sart Melin 11, et Catherine Orban, demeurant à 1050 Bruxelles, rue Gustave Biot 40.

Par la même requête, les parties requérantes demandent 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 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 aux parties requérantes, dans lequel elles exprimeraient leur point de vue, dans le cadre du deuxième moyen soulevé dans la requête, notamment dans l'hypothèse où une question préjudicielle serait posée à la Cour de justice de l'Union européenne, sur l'incidence que pourrait avoir l'arrêt *Factortame Ltd e.a.* (CJCE, 19 juin 1990, C-213/89) sur la présente affaire.

Le Gouvernement wallon et le Conseil des ministres ont introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 26 mai 2010 :

- ont comparu :

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, et Me G. Pijcke, avocat au barreau de Bruxelles, pour la première partie requérante, la SA « Derby », et Me E. Crabeels *loco* Me E. Carlier, avocats au barreau de Bruxelles, pour les autres parties requérantes, Jean-Claude Delmotte et autres;

. Me C. Lépinos *loco* Me P. Coenraets, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques »;

. Me D. Renders, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me B. Lombaert et Me V. Rigodanzo, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen 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 la recevabilité du recours

A.1.1. La SA « Derby », première partie requérante, 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 ».

La partie requérante précise qu'elle exerce une activité de bookmaker de paris sportifs qu'elle propose au public sous l'enseigne « Ladbrokes » et contrôle un réseau d'agences de paris qui constituent des établissements de la classe IV suivant les nouvelles dispositions de la loi attaquée.

Elle s'estime affectée directement et défavorablement par l'article 9 de la loi du 10 janvier 2010 en ce que celui-ci limite la perte horaire maximale des jeux automatiques qu'elle peut exploiter. Elle s'estime également lésée par l'article 22 de la loi précitée en ce qu'il l'empêcherait d'organiser certains paris sur des courses hippiques, ainsi que par l'article 23 qui l'empêcherait de commercialiser les paris qu'elle organise dans les librairies et limiterait l'exploitation de jeux automatiques dans les établissements de classe IV aux seules machines qui proposent des paris de même nature que ceux qui sont proposés en agence. La même disposition est encore critiquée en ce qu'elle astreint les établissements à une obligation d'enregistrement des paris. Enfin, la partie requérante s'estime encore lésée par l'article 24 de la loi attaquée en ce qu'il permet au Roi d'imposer aux agences de paris des obligations de surveillance et de contrôle de ces paris.

A.1.2. Les requérants 2 à 9 « sont investis depuis plusieurs années dans la [SA 'Derby'] en tant que gérant d'agence, technicien, cadre, employé du service de sécurité, employé du service marketing, manager commercial ou assistant d'agence. Ils estiment qu'ils ont, en tant que travailleurs, un intérêt à s'opposer à des dispositions légales qui sont de nature à imposer d'importantes restrictions aux activités de la société qui les emploie.

Ils seraient en outre directement et défavorablement affectés par l'article 28 de la loi attaquée dès lors qu'ils devront dorénavant être détenteurs d'une licence pour exercer leur profession actuelle. Or, tel ne sera pas le cas des employés travaillant dans les librairies, alors que ces derniers peuvent également engager des paris en vertu de la nouvelle législation.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2.1. Le premier moyen est dirigé contre l'article 8, alinéa 4, nouveau, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 9 de la loi attaquée et contre les termes « qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris » inscrits à l'article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, nouveau, de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 23 de la loi attaquée.

La violation est alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec le décret d'Allarde.

A.2.2. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes relèvent que le législateur a prévu une perte horaire moyenne identique pour les établissements de jeux de hasard des classes III et IV, c'est-à-dire les débits de boisson et les agences de paris. Or, les deux types d'établissements se trouveraient dans des situations qui, au regard de l'objectif de protection des joueurs poursuivi par le législateur, seraient essentiellement différentes. En effet, les établissements de classe IV voient leur nombre limité par une habilitation faite au Roi par l'article 43/4, § 4, nouveau, de la loi tandis que le nombre de débits de boissons est illimité.

De même, l'article 43/4, § 4, nouveau, de la loi prévoit que le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres les critères visant à organiser une dispersion des établissements de classe IV tandis que tel n'est pas le cas pour les établissements de classe III.

Les règles diffèrent également entre les deux catégories d'établissements en ce qui concerne les heures d'ouverture, l'accès aux mineurs, la consommation d'alcool, l'exclusivité de l'affectation ainsi que la surveillance par vidéo.

Il est soutenu que la limitation de la perte horaire moyenne à 12,50 euros pour les établissements de classe IV aurait pour conséquence que l'exploitation de ces jeux serait déficitaire.

Selon l'article 43/4, § 2, nouveau de la loi, il doit s'agir de jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Il est soutenu que ces machines n'existent pas actuellement et que leur fabrication représenterait un coût important à la conception et à l'achat, compte tenu de l'étroitesse du marché. En outre, seules 150 sur les 300 agences exploitées par la première partie requérante seraient susceptibles d'accueillir des machines de jeux de hasard. La situation serait différente de celle des débits de boissons où les jeux de hasard qui peuvent être exploités sont très répandus.

Les parties requérantes relèvent, d'autre part, que la perte horaire moyenne est définie différemment pour les établissements de classe IV par rapport aux établissements de classes II et III. L'article 8 de la loi du 7 mai 1999 dispose, en effet, que sont seuls autorisés les jeux de hasard « dont il est établi » que le joueur ne peut subir en moyenne une perte supérieure à respectivement 25 euros et 12,50 euros, tandis que pour les établissements de hasard de classe IV, l'article 8, nouveau, dispose que seuls sont autorisés les jeux de hasard pour lesquels « il est certain que » le joueur ne pourra pas perdre plus de 12,50 euros en moyenne par heure. Cette différence de sémantique pourrait impliquer, pour les établissements de classe III, qu'on puisse faire la preuve que la limite de la perte horaire n'est pas atteinte en prenant en compte par exemple les temps de repos et de réflexion du joueur alors que, pour les établissements de classe IV, une certitude de l'absence de dépassement de la même limite est requise.

Il est encore soutenu que le montant nominal de 12,50 euros ne correspond pas à la même réalité pour les établissements de classe IV et de classe III. En effet, l'article 9, 5°, de la loi du 10 janvier 2010 prévoit que les montants des jeux de hasard visés à cet article sont indexés de la manière déterminée par le Roi. Or, pour les débits de boissons, le montant est susceptible d'être indexé depuis l'adoption de la loi-programme du 8 avril 2003 et sera approximativement de 16,10 euros contre les 12,50 euros applicables aux agences de paris.

Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté atteinte à leur liberté de commerce et d'industrie dès lors que la mesure critiquée a des effets disproportionnés pour les établissements de classe IV qui seront contraints de renoncer à un segment potentiellement lucratif de leur activité commerciale à défaut pour celle-ci de ne plus être rentable.

A.2.3. Dans son mémoire, le Conseil des ministres, après avoir rappelé le cadre général de la loi, répond, en ce qui concerne la première branche du premier moyen, que le législateur a réservé aux établissements de jeux de hasard de classe IV l'engagement de paris à l'exception de l'engagement de paris par les librairies et l'engagement de paris mutuels organisés dans l'enceinte d'un hippodrome. L'activité principale des agences de paris consiste donc à offrir la possibilité d'engagement de paris. L'article 8, alinéa 4, nouveau, permet également aux établissements de jeux de hasard de classe IV d'exploiter une activité secondaire à côté de leur activité

principale. Par contre, l'activité principale des établissements de classe III consiste en la vente de boissons à consommer sur place et, en vertu de l'article 8 de la loi du 7 mai 1999, il leur est permis d'exploiter des jeux de hasard dont il est établi que le parieur ne peut subir une perte supérieure à 12,50 euros par heure. Les établissements de classe III ne peuvent exercer aucune activité d'engagement de paris.

Le Conseil des ministres fait remarquer que tant l'activité principale que l'activité accessoire des établissements de jeux de hasard de classe IV sont régies désormais par la loi du 7 mai 1999 tandis que seule l'activité secondaire des établissements de classe III relève du champ d'application de la législation de 1999. Leur activité principale est en effet sans lien avec cette législation.

D'après le Conseil des ministres, en soutenant que la perte horaire moyenne des jeux de hasard fixée par le législateur ne leur permettrait pas d'exploiter cette activité de manière rentable, les requérants chercheraient en réalité à pouvoir exploiter cette activité à titre de seconde activité principale.

Quant à l'alignement des montants de la perte horaire moyenne, il s'expliquerait par l'âge minimum de la clientèle identique pour les deux établissements, à savoir 18 ans. En revanche, l'âge minimum pour pouvoir fréquenter un casino ou une salle de jeux automatiques est fixé à 21 ans en raison du plus grand risque d'addiction que la fréquentation de ces établissements comporte.

A.3.1. Dans une seconde branche du premier moyen, les parties requérantes soutiennent que le nouvel article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, de la loi restreint de façon discriminatoire la liberté de commerce et d'industrie des établissements de jeux de hasard de classe IV, qui seraient les seuls établissements pour lesquels le législateur a imposé des limitations en ce qui concerne le type de jeux de hasard automatiques qui peuvent être exploités, à savoir ceux simulant des paris sur des courses hippiques, des courses de lévriers et des matches de football.

Les parties requérantes soutiennent que de tels jeux ne présentent aucun intérêt pour les parieurs, de sorte que leur exploitation est impossible. En effet, à l'occasion des courses et des événements sportifs réels, les parieurs peuvent, compte tenu de leur connaissance acquise sur le terrain, maximiser leurs chances de gains alors que tel n'est pas le cas pour les courses ou matches virtuels, pour lesquels le parieur sait qu'il n'a qu'une chance sur 30 240 de gagner, tandis que le gain maximal autorisé est de 500 euros pour une mise minimale de 0,10 euro.

Les parties requérantes insistent également sur le fait que la disposition attaquée a pour effet que le joueur sera placé dans une position de passivité complète. Or, il serait de notoriété, au sein de la profession, que les seuls jeux de hasard automatiques qui fonctionnent sont ceux qui permettent au joueur de prendre part au jeu de manière active. Il en résulte que l'obligation d'offrir des jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris aurait pour conséquence, vu l'absence d'intérêt de tels jeux, que les établissements de classe IV seront privés des ressources financières qui s'y rapportent, contrairement aux autres établissements, sans que les travaux préparatoires ne contiennent la moindre justification quant à la restriction critiquée. Celle-ci porterait également atteinte à la liberté de commerce et d'industrie des établissements de classe IV, sans que cela soit nécessaire pour assurer la protection des joueurs.

A.3.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient qu'en ce qu'elles critiquent la limitation concernant le type de jeux de hasard qu'elles peuvent exploiter, les parties requérantes démontreraient qu'elles souhaitent en réalité exploiter des activités de jeux de hasard au même titre que les établissements de classe II alors qu'elles n'y sont pas autorisées. Or, permettre aux parieurs de jouer à des jeux de hasard sans aucun lien avec des paris serait contraire au principe instauré par le législateur selon lequel les activités de jeux sont réparties entre quatre acteurs sur le terrain.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.4.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, avec le décret d'Allarde ainsi qu'avec les articles 49, 52, 54, 56, 57 et 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il est soutenu que l'organisation de paris relatifs à des courses hippiques est une activité économique et constitue la prestation d'un service au sens de l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les parties requérantes relèvent que l'article 43/2, § 2, nouveau, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 22 de la loi du 10 janvier 2010, réserve aux associations de courses agréées l'organisation de trois des quatre catégories de paris sur courses hippiques qui sont admises par le législateur. Il en résulte que les organisateurs de paris qui sont établis dans un autre pays membre de l'Union européenne et qui n'ont pas le statut d'association de courses agréée sont gênés dans l'exercice de leur activité économique. En outre, en vertu de l'article 43/4, § 5, 1^o, nouveau, de la loi du 7 mai 1999, les librairies ne sont autorisées à accepter des paris sur les courses hippiques que s'il s'agit de paris qui sont organisés par des associations de courses agréées. Les organisateurs de paris établis dans un autre pays membre de l'Union européenne et qui n'ont pas cette qualité se voient donc privés d'un important réseau de commercialisation de leurs paris. La Cour de justice de l'Union européenne aurait conclu à l'existence d'une entrave dans de nombreuses affaires similaires relatives à l'organisation des jeux de hasard. Il est soutenu qu'en l'espèce, l'entrave est applicable indistinctement aux nationaux et aux ressortissants d'autres Etats membres.

A.4.2. Les parties requérantes soutiennent encore que l'objectif serait inadmissible. En effet, suivant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les seules justifications admissibles en matière de restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services relèvent soit de l'article 52, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), à savoir l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique, soit de raisons impérieuses d'intérêt général. La Cour de justice de l'Union européenne aurait ainsi admis au titre des objectifs admissibles la protection des consommateurs, la prévention de la fraude, la prévention de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu ainsi que la prévention de troubles liés à l'ordre social général.

L'inadmissibilité des motifs économiques pour justifier des restrictions à la liberté d'établissement et à la liberté de prester des services aurait également été consacrée par de nombreux arrêts rendus dans des affaires étrangères à la matière des jeux et paris. En l'espèce, les parties requérantes relèvent que l'objectif poursuivi par les mesures attaquées est de soutenir le secteur des associations de courses qui traverse une importante crise financière. Cela résulterait de nombreux extraits des travaux préparatoires de la loi attaquée. Or, de telles raisons d'ordre économique ne constitueraient pas un objectif admissible au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

En supposant que l'objectif poursuivi par le législateur serait admissible au regard de la jurisprudence européenne, encore faudrait-il constater que les mesures adoptées sont disproportionnées, discriminatoires et inadéquates. Elles seraient disproportionnées en ce que le monopole institué au profit des associations de courses pour organiser certains paris et distribuer ceux-ci en librairie est garanti par de lourdes sanctions pénales et que la nécessité d'instituer un monopole au profit des associations de courses pour aider financièrement le secteur hippique ne serait pas démontrée. Les mesures seraient également inadéquates en ce que ce monopole n'aurait pas pour effet en tant que tel de limiter l'offre de jeu.

A.4.3. Dans une première branche du deuxième moyen, il est reproché à l'article 43/2, §§ 1er et 2, de créer un monopole en faveur des associations de courses au détriment des organisateurs de paris qui, telle la première partie requérante, n'ont pas ce statut. A l'inverse, les paris à la cote sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger peuvent être organisés tant par les associations de courses que par les autres organisateurs de paris. La disposition attaquée traite de la sorte différemment les associations de courses et les organisateurs de paris qui n'ont pas ce statut dès lors que les premières bénéficient d'un monopole pour organiser les paris alors que les seconds sont soumis à la concurrence pour cette même activité. Les deux catégories se trouveraient dans des situations parfaitement comparables dès lors qu'elles constituent toutes deux des opérateurs économiques actifs dans le secteur des courses et paris et sont tenues, les unes et les autres, de détenir une licence F1 pour organiser les paris.

La différence de traitement serait importante dès lors que les paris sur les courses hippiques étrangères sont les seuls paris qui ont une certaine représentativité sur le plan économique en Belgique tandis que les paris sur les courses hippiques belges, qu'il s'agisse de paris à la cote ou de paris mutuels, représentent une portion négligeable du marché.

Les parties requérantes ajoutent que le monopole des associations de courses pour organiser certains paris sur les courses hippiques prive également les autres organisateurs de paris de la possibilité d'exploiter ces mêmes paris via des instruments de la société de l'information, y compris l'internet. En effet, l'article 43/8, nouveau, consacre la règle selon laquelle seuls les titulaires d'une licence F1 peuvent obtenir une licence supplémentaire F1+, laquelle ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux offerts dans le monde réel. La différence de traitement constatée ne pourrait être justifiée par un quelconque objectif de canalisation des paris dès lors que le législateur aurait, au contraire, accru l'offre de paris. La protection des joueurs ne serait pas non plus de nature à justifier la mesure attaquée, pas plus que les motifs économiques relatifs à la sauvegarde du secteur des courses hippiques.

A titre subsidiaire, les parties requérantes invitent la Cour à poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« Les articles 49, 52, 54, 56, 57 et 62 TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à un régime tel que celui qui est consacré par la loi belge en cause, qui a pour effet, sous peine de poursuites pénales, de conférer aux associations agréées par la fédération compétente qui organisent des courses de chevaux en Belgique le monopole de l'organisation des paris mutuels sur les courses hippiques étrangères, aux fins de soutien des associations en question ? ».

A.4.4. Dans son mémoire, le Conseil des ministres indique que le législateur a été attentif à ne pas créer un monopole en faveur des associations de courses. Il fait remarquer que l'avant-projet de loi a fait l'objet d'un amendement dès lors qu'il ne prévoyait « aucune possibilité pour l'association de courses de confier l'organisation des paris mutuels sur les courses à l'étranger ». Suite à cet amendement, il a été prévu dans le texte de loi que les associations de courses peuvent autoriser l'organisation de paris par un organisateur détenteur d'une licence F1.

D'après le Conseil des ministres, les associations de courses présentent des garanties plus importantes pour assurer une canalisation quant à l'organisation des paris sur les courses hippiques en général. Dès lors, le fait de leur attribuer cette compétence participerait à l'objectif général de la loi qui est de canaliser l'organisation des paris sur les courses hippiques. Les associations de courses et les agences de paris ne pourraient être considérées comme des catégories comparables qui devraient être traitées de manière égale. Le Conseil des ministres précise enfin que l'article 43/2, § 1er, 4°, nouveau, de la loi réserve aux seuls établissements de classe IV, c'est-à-dire aux agences de paris, l'organisation des paris à cote sur les courses hippiques à l'étranger. Les établissements de classe IV bénéficient donc directement de ce nouveau régime légal.

A.5.1. Dans une seconde branche du deuxième moyen, les parties requérantes relèvent que l'article 43/4, § 5, 1°, nouveau, de la loi du 7 mai 1999 autorise les librairies à engager des paris mutuels sur les courses hippiques ainsi que des paris sur les événements sportifs autres que les courses de lévriers, et ce, à titre complémentaire.

La disposition attaquée favoriserait ainsi la commercialisation dans un réseau extrêmement vaste de 5 600 librairies des seuls paris qui peuvent être organisés par les associations de courses et renforcerait de la sorte leur position monopolistique. Il est relevé que les travaux préparatoires n'éclairent pas quant à la justification de cette différence de traitement. Le souci de canaliser les jeux et paris serait manifestement contredit par la mesure attaquée. La protection des joueurs ne permettrait pas non plus de justifier que la distribution en librairie soit réservée aux paris mutuels à l'exclusion des paris à la cote, dès lors que, du point de vue du parieur, les deux types de paris sont en tous points similaires.

Les motifs économiques relatifs à la sauvegarde du secteur des courses hippiques ne permettent pas de justifier raisonnablement la disposition attaquée. A titre subsidiaire, les parties requérantes invitent la Cour à poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« Les articles 49, 52, 54, 56, 57 et 62 TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à un régime tel que celui qui est consacré par la loi belge en cause, qui a pour effet, sous peine de poursuites pénales, de conférer aux associations agréées par la fédération compétente qui organisent des courses de chevaux en Belgique le monopole de l'engagement de leurs paris dans les librairies, aux fins de soutien des associations en question ? ».

A.5.2.1. Le Conseil des ministres indique que l'engagement de paris par les librairies n'est pas conditionné par l'obligation que les paris soient organisés par un organisateur de paris qui a le statut d'association de courses. Tant les paris organisés par les organisateurs de paris que ceux organisés par les organisateurs de paris ayant le statut d'association de courses peuvent être engagés par les librairies. Quant aux paris mutuels sur les courses qui ont lieu tant en Belgique qu'à l'étranger, ils peuvent être organisés soit par les associations de courses, soit par un organisateur de paris moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question.

Le Conseil des ministres en déduit que si la première partie requérante est autorisée par une association de courses à organiser les paris mutuels d'une course hippique en particulier, elle bénéficiera également du réseau de librairies pour l'engagement des paris. Aucune concurrence déloyale ne serait donc créée « entre les 'organisateurs de paris ayant le statut d'association de paris' et les organisateurs de paris ».

A.5.2.2. En ce qui concerne l'éventuelle applicabilité du droit européen, le Conseil des ministres soutient que les requérants sont des ressortissants belges et que la circonstance que la première partie requérante constitue une filiale du groupe anglais « Ladbrokes » n'empêche pas qu'elle est une société de droit belge régie par les règles de droit belge. Or, les requérants seraient opposés dans le cadre du présent litige à leur propre Etat membre. Il n'y aurait donc aucun lien avec les échanges de services intracommunautaires, de sorte que le droit européen ne s'applique pas.

A.5.2.3. D'après le Conseil des ministres, à supposer que la première partie requérante puisse être considérée comme ressortissante d'un autre Etat membre, il faudrait considérer que l'article 43/2, § 2, nouveau, de la loi du 7 mai 1999 n'est pas discriminatoire et constitue une mesure nécessaire, adéquate et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Ceci résulterait non seulement de l'avis de la Commission européenne sur le projet de loi sur les jeux de hasard qui lui a été transmis afin de vérifier si ce projet est bien compatible avec les prescriptions du droit européen mais également d'une analyse détaillée de la disposition attaquée.

Il n'y aurait, en effet, aucune entrave à la libre prestation de services dès lors qu'il n'y a pas de création d'un monopole en faveur du secteur de l'organisation des paris, et qu'une entreprise organisatrice de paris en provenance d'un autre Etat membre ne se voit pas restreindre l'accès au réseau des librairies mais doit tout au plus obtenir une autorisation par des associations de courses ou se constituer en association de courses.

En ce qui concerne le caractère nécessaire de la disposition attaquée, il ressortirait de la lecture des travaux préparatoires de la loi que la volonté du législateur était de réguler de manière cohérente la législation sur les jeux de hasard en interdisant en principe leur exploitation sauf quelques exceptions. Il s'agissait de mettre un terme à l'exploitation illégale d'agences de paris et de lutter contre une croissance sauvage de ces agences.

Le Conseil des ministres affirme que bien que le législateur fût conscient des difficultés économiques auxquelles est actuellement confronté le secteur des courses hippiques, ce constat n'a pas justifié en soi les règles critiquées.

La mesure qui consiste à limiter le nombre d'intervenants dans l'organisation des paris sur les courses hippiques courues en Belgique et à l'étranger serait adéquate pour atteindre l'objectif. Elle serait en outre proportionnée, dès lors qu'elle ne réserve pas l'accès aux organisations de paris aux seules associations de courses mais permet aux autres organisations d'organiser des paris moyennant leur autorisation. La Cour de justice de l'Union européenne aurait admis ce type d'intervention dans son arrêt *Liga*.

D'après le Conseil des ministres, la mesure contestée ne serait pas néfaste pour la société requérante dès lors qu'un nouveau marché s'ouvre à elle du fait que les paris mutuels sur les courses hippiques à l'étranger seront légalisés à dater de l'entrée en vigueur de la loi.

Le Conseil des ministres soutient encore que les sanctions pénales que les organisateurs de paris peuvent encourir s'ils organisent des paris sur des courses hippiques sans autorisation des associations de courses sont proportionnées.

A.5.2.4. En ce qui concerne la demande de question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que la Cour peut poser une question à la Cour de justice en sursoyant à statuer tout en justifiant l'urgence dans son ordonnance de renvoi pour obtenir un arrêt de la Cour dans un bref délai. Il renvoie à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne *Rheinmühlen*.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.6.1. Le troisième moyen est dirigé contre l'article 23 de la loi du 10 janvier 2010, en ce qu'il insère dans la loi du 7 mai 1999 un article 43/4, § 3, ainsi que contre l'article 24 de la loi du 10 janvier 2010, en ce qu'il insère dans la loi du 7 mai 1999 un article 43/7-5.

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 12, 14 et 22 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 7.1 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.6.2. Dans une première branche, les parties requérantes relèvent que le nouvel article 43/4, § 3, confère au Roi le soin de déterminer le seuil à partir duquel les paris doivent être enregistrés, d'une part, et le type de données qui doivent être enregistrées, d'autre part.

De telles mesures ne constitueraient pas des mesures d'exécution dont l'adoption peut être déléguée au Roi. La première délégation ne restreint pas suffisamment le pouvoir d'appréciation du Roi quant à la définition d'un comportement, en l'occurrence l'obligation d'enregistrement des paris, qui constitue une incrimination passible de lourdes sanctions pénales en vertu de l'article 64, nouveau, de la loi du 7 mai 1999. Quant à la seconde délégation, elle ne restreindrait pas suffisamment le pouvoir d'appréciation du Roi quant à l'étendue de la restriction au respect de la vie privée des joueurs.

A.6.3. Dans son mémoire, le Conseil des ministres indique, en ce qui concerne la première délégation de pouvoir critiquée, que le principe de l'enregistrement des paris tout comme le principe d'un seuil maximal au-dessus duquel les agences de paris doivent procéder à un enregistrement des paris sont inscrits dans la loi elle-même.

Quant à la deuxième délégation de pouvoir critiquée, ici encore le Conseil des ministres indique que l'ingérence dans la vie privée des parties qui consiste à procéder à un enregistrement de données a un fondement légal en l'espèce. Le Roi n'est habilité à fixer que des modalités concrètes et accessoires et devra en outre respecter les principes de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

A.7.1. Dans une seconde branche du troisième moyen, les parties requérantes critiquent le caractère extrêmement large de la délégation contenue dans le nouvel article 43/7 de la loi du 7 mai 1999, étant donné le caractère indéfini des termes « règles de surveillance et de contrôle ». Un projet d'arrêté royal envisage d'ailleurs d'exécuter la disposition en prévoyant notamment l'installation, dans tous les établissements de classe IV, d'un système de vidéosurveillance. La disposition manquerait totalement de prévisibilité pour les personnes soumises au contrôle et à la surveillance comme pour les personnes qui doivent mettre en œuvre de telles mesures.

A.7.2. Le Conseil des ministres soutient que les termes « de surveillance et de contrôle » utilisés par la loi indiquent, de manière suffisamment concrète et précise, la tâche qui est confiée au pouvoir exécutif. Ici encore les compétences du Roi se verront en tout état de cause limitées par les règles de la loi du 8 décembre 1992.

En ce qui concerne le risque de préjudice grave et difficilement réparable

A.8.1. Quant à la première partie requérante, celle-ci soutient que le préjudice financier peut constituer un préjudice grave et difficilement réparable si son ampleur est telle qu'il risque de mettre en péril l'existence de la personne morale qui s'en prévaut.

Bien que l'article 61, alinéa 1er, de la loi dispose qu'elle n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2011, l'alinéa 2 de la disposition précitée précise que le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à celle mentionnée à l'alinéa 1er pour chacune des dispositions de la loi. Celle-ci pourrait donc entrer en vigueur avant le 1er janvier 2011, voire incessamment.

Il est soutenu que le monopole conféré par la loi aux associations de courses pour organiser les paris mutuels sur les courses hippiques courues à l'étranger et ensuite pour commercialiser ceux-ci dans les librairies, va entraîner une concurrence déloyale se traduisant par une perte importante du chiffre d'affaires de la première partie requérante et, à très brève échéance, par sa mise en liquidation. La première partie requérante produit en annexe du recours un rapport établi par le bureau des réviseurs d'entreprises BDO qui analyse l'impact financier de la nouvelle loi sur la première partie requérante et serait de nature à démontrer qu'il existe bien un risque de préjudice grave difficilement réparable dans son chef si la loi devait être immédiatement exécutée.

La première partie requérante indique encore que la presse s'est fait l'écho, en avril 2010, d'un accord de partenariat intervenu entre l'hippodrome de Ghlin et le « PMU français ». Il s'agit d'inclure les courses wallonnes dans l'agenda du PMU français et, dès l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010, d'inclure les mises des parieurs belges dans une masse commune et d'exploiter à cette fin le réseau des librairies belges mis à la disposition des associations de courses.

La première partie requérante ajoute que la société de droit anglais « Ladbrokes plc », qui détient son capital, est peu encline à supporter des sociétés non rentables, ainsi que le démontrerait la récente mise en vente de la société italienne. Une rencontre en janvier dernier entre le directeur financier de « Ladbrokes plc » et la ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances, ainsi que les démarches effectuées par la première partie requérante auprès du Premier ministre seraient également de nature à démontrer le risque de liquidation en cas de baisse de chiffre d'affaires que pourrait encourir la première partie requérante.

A.8.2. Quant aux requérants 2 à 9, ils font valoir qu'en cas de réalisation du risque vanté, le maintien des emplois actuellement occupés par la première partie requérante risquerait de ne plus être assuré. Sur le plan strictement financier, le licenciement des requérants 2 à 9, dans le cadre d'une possible faillite de leur employeur, impliquerait la perte d'une partie importante des indemnités et de la rémunération qu'ils proméritaient actuellement. Au-delà d'un simple licenciement, les requérants verraient leur emploi et les conditions de travail inhérentes à cet emploi disparaître, ce qui constituerait un préjudice irréparable dans leur chef. La disparition de l'emploi actuellement exercé par les requérants impliquerait également la perte de toute activité professionnelle en lien avec leur formation et leur expérience. Il n'existerait en effet actuellement en Belgique que deux acteurs économiques proposant des paris sur les courses hippiques et autres événements sportifs dans des agences, en l'occurrence la SA « Derby » et la SA « Vincennes », laquelle ne représente que 2 p.c. du marché.

A.9.1. Le Conseil des ministres soutient que le rapport établi par le bureau des réviseurs d'entreprises BDO n'est pas un document neutre comme tente de le laisser supposer la SA « Derby »; il aurait en effet été établi sur commande de la société en cause et sur la base des projections économiques faites par l'administrateur de la société quant à l'impact financier de la loi du 10 janvier 2010 sur ses activités.

Quant à la concurrence déloyale que présenteraient les librairies par rapport à la SA « Derby », il serait inexact d'affirmer que les paris qui seront ainsi proposés seront identiques à ceux offerts par la société.

Le Conseil des ministres précise que la nouvelle compétence octroyée aux librairies ne peut être exercée qu'à titre complémentaire à leur activité principale et est limitée aux seuls paris actuels sur les courses hippiques et aux paris sur les événements sportifs autres que les courses hippiques et les courses de lévriers.

Il serait également faux de prétendre que la SA « Derby » sera mise en concurrence avec 5 600 librairies. En effet, seules les librairies disposant d'une licence de classe F2 pourront engager des paris. En outre, cette nouvelle activité nécessitera certains investissements de leur part, ce qui pourrait être de nature à freiner leur volonté de développer cette activité accessoire.

Le Conseil des ministres ajoute que grâce à la loi attaquée, seuls les établissements de jeux de hasard de classe IV, c'est-à-dire ceux qui sont titulaires d'une licence de classe F2, pourront engager des paris, ce qui mettra fin à la création spontanée et anarchique d'agences de paris peu respectueuses des règles applicables. La loi devrait donc avoir un impact favorable sur l'activité économique de la SA « Derby ».

Le Conseil des ministres conteste encore l'interprétation qui est faite par la SA « Derby » de nombreux extraits du rapport établi par les réviseurs d'entreprises. Il fait enfin remarquer qu'il est spécifié dans ledit rapport que les éventuels effets de la loi, à supposer que la Cour estime que les prévisions alarmistes qui y sont émises seraient établies, ne se feront sentir que six mois après l'entrée en vigueur de la loi. Or, l'article 61 de la loi du 10 janvier 2010 prévoit qu'elle n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2011. La suspension de la norme attaquée ne serait donc pas nécessaire pour éviter aux parties requérantes le préjudice allégué.

A.9.2. Enfin, le sort des autres parties requérantes devrait suivre celui de la SA « Derby » et il devrait être établi que le risque d'un préjudice grave difficilement réparable n'est pas démontré en ce qui les concerne.

A.10. Dans le mémoire qu'il a introduit auprès de la Cour le 20 mai 2010, le Gouvernement wallon souligne que la loi attaquée entrera en vigueur le 1er janvier 2011, soit dans plus de sept mois et qu'il y a peu de chance que les arrêtés d'exécution fixent une date d'entrée en vigueur antérieure dès lors que le Gouvernement est en affaires courantes. Le risque de préjudice grave difficilement réparable serait, en conséquence, inexistant.

A.11.1. L'ASBL « Fédération Belge des courses hippiques » indique qu'elle entend intervenir dans la procédure en suspension. Elle justifie son intérêt à intervenir comme suit : elle a pour objet social l'organisation de courses hippiques. Elle souligne que le secteur des courses, dont elle fait partie, a toujours été financé pour l'essentiel par les paris et plus précisément les paris mutuels. Or, avant la loi du 10 janvier 2010, le pari mutuel n'était, contrairement au pari à la cote ou conventionnel, autorisé que sur les courses hippiques qui avaient lieu en Belgique, à l'exclusion des courses qui avaient lieu à l'étranger. Cette situation était anormale puisque dans la plupart des pays de l'Union européenne, seul le pari mutuel est autorisé, lequel peut être pris indifféremment sur les courses organisées à l'étranger ou dans le pays. Cette restriction était de nature à pénaliser financièrement les sociétés de courses.

Or, le recours en suspension vise à remettre en cause les dispositions légales qui étendent les possibilités de prendre de tels paris. La suppression d'une telle autorisation serait préjudiciable pour la partie intervenante dès lors que ses activités dépendent de la prise de paris mutuels et que seule la prise de paris sur courses étrangères peut sortir le secteur du marasme actuel.

A.11.2. En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable dans le chef des parties requérantes, la partie intervenante indique que rien ne permet de considérer que l'exécution immédiate de la loi attaquée créerait un préjudice imminent de manière telle que les requérants ne pourraient attendre l'issue du recours en annulation. En effet, la loi n'est pas encore en vigueur. En outre, la mise en œuvre des dispositions qu'elle prévoit implique également l'adoption d'arrêtés royaux, ce qui n'a pas encore eu lieu.

La prise des paris mutuels sur les courses étrangères suppose également la conclusion d'accords de collaboration internationaux à ce sujet ainsi que la mise en place de réseaux techniques et commerciaux selon un « business plan » à long terme.

La partie intervenante prétend encore que tel qu'il ressort du rapport des réviseurs annexé à la requête en suspension, la loi attaquée n'aurait pas un impact déterminant sur les activités de la société requérante. Il ne serait pas démontré à suffisance que l'application des dispositions attaquées impliquerait nécessairement la cessation de ses activités.

La partie intervenante relève encore qu'à partir de l'année 2000, par suite de l'ouverture à la concurrence des paris sportifs, la première partie requérante aurait connu une perte du chiffre d'affaires de l'ordre de 40 p.c. sur une période de trois ans. Cette perte n'a pas eu pour conséquence la cessation de ses activités. Il serait dès lors permis de se demander pour quelle raison une perte du chiffre d'affaires de 20 p.c. sur une période qui ne semble pas déterminée aurait une telle conséquence pour ladite société.

Désormais, les paris sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger sont réservés aux exploitants des établissements de jeux de hasard de classe IV, parmi lesquels la première partie requérante. Ceux-ci disposent donc d'un monopole pour engager les paris sur les courses hippiques à l'étranger. Le nouvel article 43/4, § 5, de la loi du 7 mai 1999 prévoit qu'en dehors de ces établissements, peuvent également être engagés les paris sur les courses hippiques par les librairies personnes physiques ou personnes morales. Pour cela, les librairies doivent disposer d'une licence de classe F2. Un établissement de jeux de hasard, comme la première partie requérante, peut « parfaitement engager des paris selon les résultats des paris mutuels » moyennant l'accord d'une société hippique. Rien ne lui interdit en outre d'engager également certains types de paris autorisés via les librairies. Il en résulte que la première partie requérante ne serait pas dans une situation plus défavorable que celle des sociétés de courses. Au contraire, à l'inverse des paris mutuels, le pari à la cote se fait sur des événements, les courses hippiques, qui ne sont pas organisés par celui qui prend les paris. Ce dernier ne contribue donc pas au coût qu'implique l'organisation des événements. De tels paris à la cote confèrent donc un avantage compétitif aux agences par rapport aux associations qui organisent les paris mutuels.

La partie intervenante indique qu'à la vérité, le risque en matière de concurrence pour la première partie requérante résulte davantage des paris illégaux, tels que ceux qui sont accessibles sur internet. La première partie requérante aurait donc intérêt à ce que la loi soit appliquée, dès lors qu'elle régule l'ensemble des paris.

A.11.3. La partie intervenante requiert, enfin, que le sort des parties requérantes 2 à 9 soit lié à celui de la première partie requérante.

Quant à la question posée aux parties par la Cour dans son ordonnance du 6 mai 2010

A.12.1. Pour répondre à la question posée à la Cour à propos de l'incidence que pourrait avoir l'arrêt « Factortame » rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 19 juin 1990, le Conseil des ministres relève que dans le cadre de cet arrêt, une règle de droit national s'opposait expressément à ce que le juge anglais puisse prendre une mesure de suspension à l'égard d'un acte du Gouvernement. Or, en l'occurrence, le droit national belge réserve à la Cour constitutionnelle le pouvoir de prendre une mesure de suspension à l'égard de la loi. Les circonstances propres à l'affaire « Factortame » ne se retrouveraient donc pas en droit belge.

Le Conseil des ministres souligne que si un doute concernant l'interprétation du droit européen existait, la Cour pourrait, avant d'ordonner une suspension, décider de poser une question préjudicielle à la Cour de justice. Il faudrait que les conditions prescrites par la loi spéciale sur la Cour soient réunies pour qu'une suspension puisse être ordonnée. Le Conseil des ministres soutient toutefois que la question n'est nullement nécessaire en l'espèce à la solution du litige.

Le Conseil des ministres relève encore qu'il serait difficilement concevable de saisir la Cour de justice sur l'interprétation de règles qui sont supposées constituer une entrave illégale au principe de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement alors que ces règles ne sont pas encore en vigueur. La question préjudicielle serait donc prématurée. Le Conseil des ministres ajoute que la jurisprudence européenne existante devrait permettre de résoudre le présent cas d'espèce.

A.12.2. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon indique, quant à l'incidence que l'arrêt « Factortame » peut avoir sur le cas d'espèce, que les circonstances juridiques diffèrent. En effet, dans l'arrêt « Factortame » une règle interdisait de manière générale et abstraite le prononcé de mesures provisoires par le juge. Or, en l'espèce, ce n'est pas la règle de droit qui constitue l'obstacle au prononcé de mesures provisoires, c'est la nature des circonstances qui témoigne de ce qu'à supposer qu'une violation du droit de l'Union européenne ait été commise, celle-ci ne saurait occasionner un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

A.12.3. Dans la note d'audience qu'elle a déposée à la Cour, la SA « Derby » expose, en se fondant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les principes d'applicabilité directe et de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national ainsi que celui de l'autonomie procédurale des Etats membres.

Elle indique que l'arrêt « Factortame » du 19 juin 1990 auquel se réfère l'ordonnance de la Cour est une application des principes précités.

La SA « Derby » examine ensuite l'application de ces principes au présent litige. Elle estime que, même si la Cour pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, les conditions de la suspension peuvent être considérées comme remplies. L'effectivité du droit de l'Union européenne implique que le juge national a l'obligation de prendre des mesures provisoires lorsqu'il pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. A défaut, les dispositions attaquées entreraient en vigueur et produiraient leurs effets pendant tout le temps de la procédure devant la Cour de justice. Il en résulterait une absence de protection juridictionnelle effective.

La SA « Derby » constate pour le surplus que c'est la solution qui a été consacrée par l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, pour les questions préjudicielles posées à la Cour constitutionnelle. Elle fait remarquer que dans son avis précédant l'adoption de la loi précitée, le Conseil d'Etat a interprété ledit article 26, § 3, en ces termes : « Si une juridiction a des doutes (sérieux) quant à la validité de l'acte concerné, elle doit en principe poser une question préjudicielle; dans ce dernier cas, la juridiction peut néanmoins ordonner une mesure provisoire en attendant que la Cour [...] statue sur la question préjudicielle par laquelle la question de la validité de l'acte concerné est soumise à la Cour ». Le Conseil d'Etat a ajouté que cette règle serait tout à fait conforme à la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne la portée de l'obligation faite aux juges nationaux de poser des questions préjudicielles visées à l'article 234, troisième alinéa, du Traité CE. Les experts qui ont été auditionnés par le Conseil d'Etat avant l'adoption de la loi spéciale du 9 mars 2003 se seraient également prononcés en faveur du nouvel article 26, § 3.

La SA « Derby » signale enfin qu'avant l'adoption de la loi spéciale du 9 mars 2003, le Conseil d'Etat avait déjà décidé qu'il pouvait simultanément poser une question préjudicielle à la Cour et suspendre l'acte attaqué devant lui, à titre provisoire, jusqu'à la décision de la Cour rendue sur ladite question préjudicielle.

La SA « Derby » conclut qu'il s'impose de poser à la Cour de justice de l'Union européenne une ou plusieurs questions préjudicielles et que les dispositions attaquées doivent être suspendues jusqu'au moment où la Cour de justice aura répondu auxdites questions.

- B -

Quant à l'étendue de la demande de suspension

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension des articles 9, 22, 23 et 24 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard.

B.2. L'article 9, 4°, de la loi précitée est attaqué en ce qu'il insère, entre les alinéas 3 et 4 de l'article 8 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, un nouvel alinéa 4, qui dispose :

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

L'article 22 de la loi du 10 janvier 2010 est attaqué en ce qu'il insère, dans la loi du 7 mai 1999, un article 43/2, § 2.

L'article 43/2 nouveau de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« § 1er. En matière de courses hippiques, seuls les paris suivants sont autorisés :

1° les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

2° les paris mutuels sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger aux conditions à fixer par le Roi;

3° les paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques qui ont lieu en Belgique et qui sont organisées par une association de courses agréée par la fédération compétente;

4° les paris sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger, soit selon les résultats des paris mutuels, soit selon la cote conventionnelle à laquelle les parties se réfèrent. L'engagement de ces paris est réservé aux exploitants d'établissements de jeux de hasard fixes, visés à l'article 43/4, § 2, alinéa 2.

§ 2. Concernant les courses hippiques :

1° les paris visés à l'article 43/2, § 1er, 1°, ne peuvent être organisés que par ou moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question. Cette association peut adopter la forme d'une association sans but lucratif;

2° les paris visés à l'article 43/2, § 1er, 2°, ne peuvent être organisés qu'aux conditions fixées par le Roi par l'organisateur de paris visé au 1°;

3° les paris visés à l'article 43/2, § 1er, 3°, ne peuvent être organisés que dans l'enceinte de l'hippodrome, moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question. Cette association peut adopter la forme d'une association sans but lucratif ».

L'article 23 de la loi du 10 janvier 2010 est attaqué en ce qu'il insère, dans la loi du 7 mai 1999, un article 43/4, § 2, alinéa 3, troisième tiret, qui dispose :

« Un établissement de jeux de hasard fixe a pour destination exclusive l'engagement de paris à l'exception de :

[...]

- l'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités ».

L'article 23 précité est également attaqué en ce qu'il insère, dans la loi du 7 mai 1999, un article 43/4, § 3 qui dispose :

« § 3. Tous les paris autorisés conformément à la présente loi et qui ont fait l'objet d'une mise supérieure au montant ou à la contrepartie fixés par le Roi doivent être enregistrés par l'exploitant, dans un système informatisé et les données enregistrées doivent être conservées pendant cinq ans.

Le Roi détermine les données qui doivent être enregistrées et les modalités de leur enregistrement ».

L'article 23 est encore attaqué en ce qu'il insère, dans la loi du 7 mai 1999, un article 43/4, § 5, 1°, qui dispose :

« § 5. En dehors des établissements de jeux de hasard de classe IV précités peuvent également être engagés :

1° les paris mutuels sur des courses hippiques ainsi que les paris sur des événements sportifs autres que les courses hippiques et les courses de lévriers, à titre complémentaire, par les libraires, personnes physiques ou personnes morales, inscrits à la Banque-carrefour des entreprises en qualité d'entreprise commerciale, pour autant qu'ils ne soient pas engagés dans des endroits où des boissons alcoolisées sont vendues pour être consommées sur place. Le Roi détermine les conditions auxquelles les libraires doivent satisfaire. Ceux-ci doivent disposer d'une licence de classe F2 ».

Enfin, l'article 24 de la loi du 10 janvier 2010 est attaqué en ce qu'il insère, dans la loi du 7 mai 1999, un article 43/7-5, qui dispose :

« Art. 43/7. Le Roi détermine :

[...]

5. les règles de surveillance et de contrôle des paris exploités, éventuellement par usage d'un système informatique approprié ».

B.3.1. Le préjudice allégué par la première partie requérante - qui est une société anonyme - consisterait en une perte importante de son chiffre d'affaires et, à très brève échéance, en sa mise en liquidation en raison du monopole qui serait conféré par la loi aux associations de courses pour organiser les paris mutuels sur les courses hippiques courues à l'étranger et, ensuite, pour commercialiser ceux-ci dans les librairies, ce qui entraînerait une concurrence déloyale à son détriment.

B.3.2. L'exposé du risque de préjudice grave et difficilement réparable étant seulement lié aux incidences que peuvent avoir, pour les parties requérantes, l'article 22 de la loi du 10 janvier 2010 attaquée ainsi que son article 23, en ce qu'il insère, dans la loi du 7 mai 1999, un article 43/4, § 5, 1°, la Cour examine si les conditions permettant de conclure à la suspension sont réunies à l'égard de ces seules dispositions.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.4. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.5.1. D'après l'article 3 de ses statuts, la SA « Derby », première partie requérante, 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 précise, dans sa requête, qu'elle est active dans le domaine des jeux et paris, et spécialement dans le secteur des paris sur les courses hippiques, et que son activité concerne tant l'organisation de paris que leur engagement. Elle exerce une activité de bookmaker de paris sportifs qu'elle propose au public sous l'enseigne « Ladbrokes » et contrôle un réseau d'agences de paris qui constituent des établissements de la classe IV suivant les nouvelles dispositions attaquées.

A l'appui de son intérêt, la première partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées sont de nature à l'affecter directement et défavorablement dans la mesure où elles imposent des restrictions à l'exercice de son activité en limitant, dans le chef du joueur, la perte horaire maximale des jeux automatiques qu'elle peut exploiter, et en l'empêchant d'organiser certains paris sur les courses hippiques et de commercialiser dans les librairies les paris qu'elle organise. Elle reproche également aux dispositions attaquées de limiter l'exploitation de jeux automatiques dans les établissements de classe IV aux seules machines qui proposent des paris de même nature que ceux qui sont proposés en agence et d'astreindre lesdits établissements à une obligation d'enregistrement des paris. Il est également fait grief à l'article 24 d'autoriser le Roi à imposer aux agences de paris des obligations de surveillance et de contrôle des paris.

B.5.2. Compte tenu de son objet social, la première partie requérante peut être affectée directement et défavorablement par les dispositions attaquées et justifie donc de l'intérêt requis.

B.6. Dès lors que le recours est recevable en ce qui concerne l'une des parties requérantes, la Cour ne doit pas examiner s'il l'est aussi en ce qui concerne les parties requérantes 2 à 9 qui sont employées par la première partie requérante et agissent à ce titre.

Quant aux conditions de la suspension

B.7. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale 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.

Quant au caractère sérieux du deuxième moyen

B.8. Les parties requérantes invoquent, à l'appui de leur deuxième moyen, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus notamment en combinaison avec l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), relatif à la liberté d'établissement.

Dans une première branche du moyen, il est reproché à l'article 43/2, § 2, nouveau, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, inséré par l'article 22 de la loi du 10 janvier 2010, d'avoir pour effet de créer un monopole en faveur des associations de courses au détriment des organisateurs de paris qui, tels que la première partie requérante, n'ont pas le statut d'association de courses. Ces derniers ne pourraient, sous peine de lourdes sanctions pénales, organiser les paris réservés aux associations de courses, sauf à obtenir leur autorisation le cas échéant.

Dans une seconde branche du moyen, il est reproché à l'article 43/4, § 5, 1°, nouveau de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 23 de la loi du 10 janvier 2010, d'autoriser les librairies à engager des paris mutuels sur des courses hippiques, ce qui favoriserait la

commercialisation dans un réseau extrêmement vaste de 5 600 librairies des seuls paris qui peuvent être organisés par les associations de courses, renforçant de la sorte leur position monopolistique.

B.9.1. Les paris sur les compétitions sportives, en ce compris les courses hippiques, offrent, contre une mise valant paiement, une espérance de gain en argent (CJCE, 21 octobre 1999, C-67/98, *Zenatti*, point 18). Ils constituent donc une activité économique, encadrée par les libertés économiques consacrées par le TFUE, dont la liberté d'établissement (CJCE, 11 septembre 2003, C-6/01, *Anomar*, points 44 et 47).

B.9.2. La notion d'établissement, au sens de l'article 49 du TFUE, comporte l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable dans un autre Etat membre pour une durée indéterminée (CJCE, 25 juillet 1991, C-221/89, *Factortame*, point 20).

Dans la mesure où une société établie au Royaume-Uni, telle que « Ladbrokes », poursuit une activité économique liée à l'organisation et à la collecte de paris par l'intermédiaire d'une agence établie sur le territoire belge, comme la première partie requérante, les restrictions imposées par la législation attaquée aux activités de cette agence, fût-elle une société constituée selon le droit belge, constituent des entraves à la liberté d'établissement (CJCE, 6 novembre 2003, C-243/01, *Gambelli*, point 46; CJCE, 6 mars 2007, C-338/04 *et al.*, *Placanica et al.*, points 24 et 43; CJCE, 1er février 2001, C-108/96, *Mac Quen*, point 16).

B.9.3. Par ailleurs, il ne saurait être fait application, en l'espèce, de l'article 51 du TFUE, les services de jeux et paris étant exclus des activités liées à l'exercice de l'autorité publique (CJCE, 26 avril 1994, *Commission c. Italie*, C-272/91, point 11), ni de l'article 37 du TFUE, ce dernier ne visant que les échanges de marchandises et ne concernant pas les monopoles de services (CJCE, 30 avril 1974, *Sacchi*, 155-73, point 10; CJCE, 11 septembre 2003 précité, point 59).

En outre, dès lors qu'il n'est allégué par aucune des parties que les associations de courses ont été chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général par un acte de la puissance publique, il n'y a pas lieu d'examiner les mesures restrictives attaquées au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE (CJCE, grande chambre, 1er juillet 2008, C-49/07, *Motoe*, point 45).

B.10.1. L'article 49 du TFUE s'oppose à toute entrave discriminatoire en raison de la nationalité ou du siège de l'entreprise au libre exercice du droit d'établissement sur le territoire d'un autre Etat membre, sauf pour ce dernier à démontrer que cette entrave poursuit de manière pertinente et proportionnée un objectif lié à l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (article 52 du TFUE).

Ce même article prohibe également toute législation indistinctement applicable dans la mesure où elle est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement, sauf si cette mesure poursuit, de manière pertinente et proportionnée, un objectif légitime compatible avec le Traité et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général (CJCE, 31 mars 1993, C-19/92, *Kraus*, point 32; CJCE, 30 novembre 1995, C-55/94, *Gebhard*, point 37; CJCE, 6 novembre 2003, précité, point 65).

La notion d'entrave doit recevoir une interprétation large. Elle peut être actuelle ou potentielle, directe ou indirecte et ne doit pas revêtir un degré de gravité déterminé. A la supposer avérée, la circonstance que les conditions posées par la législation attaquée pour organiser certains paris hippiques pourraient aisément être remplies par tout opérateur économique n'a donc pas pour effet de faire échapper ces conditions à la qualification d'entraves.

B.10.2. Sans avoir à se prononcer, à ce stade de la procédure, sur le caractère discriminatoire, en fait ou en droit, des dispositions attaquées - question qui, en l'espèce, suppose une analyse détaillée de la législation qu'il n'est pas possible de réaliser dans le cadre de la procédure en suspension -, il ressort d'un examen *prima facie* des articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1°, nouveaux, de la loi du 7 mai 1999 que ces dispositions semblent contenir des entraves à la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE.

Ces entraves concernent, d'une part, les droits concédés aux associations de courses pour l'organisation de certains paris hippiques, en tant que tels, et, d'autre part, les conditions auxquelles il est permis à un opérateur économique, comme la première partie requérante, de bénéficier de ces droits.

En ce qui concerne les droits concédés aux associations de courses

B.11. Il ressort de l'examen limité auquel il peut être procédé dans le cadre d'une demande en suspension que les articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1°, nouveaux de la loi du 7 mai 1999 paraissent contenir plusieurs mesures susceptibles de gêner l'exercice de la liberté d'établissement des sociétés de paris hippiques qui, comme la première requérante, n'ont pas le statut d'association de courses.

B.12.1. En vertu de l'article 43/2, § 2, nouveau de la loi du 7 mai 1999, les sociétés de paris qui n'ont pas le statut d'associations de courses ne peuvent, en principe, organiser aucun pari mutuel sur les courses hippiques, qu'elles aient lieu en Belgique ou à l'étranger, ni de paris à cote fixe ou conventionnelle sur des courses hippiques en Belgique. Il n'est dérogé à cette interdiction que moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course sur les résultats de laquelle porte le pari en question. Cette association paraît la seule à pouvoir organiser - ou autoriser l'organisation - de paris mutuels sur les courses hippiques tant en Belgique qu'à l'étranger. Il ressort du libellé de l'article 43/2, § 2, nouveau que l'association de courses doit, de surcroît, être agréée par la fédération sportive compétente - soit la « Fédération Belge des courses hippiques » -, lorsque cette association entend organiser des paris mutuels sur le résultat de courses ayant lieu en Belgique. A ce stade de la procédure, il est, en revanche, incertain si une telle exigence s'applique également à propos de l'organisation de paris mutuels sur le résultat de courses hippiques se déroulant à l'étranger.

En outre, seule l'association de courses agréée qui organise une course hippique en Belgique peut autoriser l'organisation de paris à cote fixe ou conventionnelle sur les résultats de cette course et ce, uniquement à l'intérieur de l'hippodrome.

Il appartient par ailleurs au Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le nombre maximum d'organiseurs de paris, pour les périodes qu'Il détermine, sur la base de critères qui visent à limiter l'offre afin de protéger le joueur et de garantir l'efficacité du contrôle (article 43/3, § 2).

B.12.2. Sans qu'il soit nécessaire, à ce stade de la procédure, de déterminer plus avant les conditions dans lesquelles une association de courses peut organiser elle-même ou autoriser l'organisation des paris sur les courses hippiques qu'elle organise, il y a lieu de constater que les droits reconnus aux associations de courses par le législateur semblent pouvoir gêner le plein exercice de la liberté d'établissement de sociétés de paris qui ne disposent pas d'un tel statut.

La circonstance que des sociétés de paris pourraient être autorisées par l'association de courses à organiser des paris mutuels ou à cote sur les résultats de la course hippique qu'elle organise n'apparaît pas comme étant de nature à modifier cette conclusion. En effet, tant l'association de courses que la société de paris qui solliciterait son autorisation ont, en principe, vocation à organiser des paris sur la course hippique concernée. Ces deux opérateurs économiques se trouvent donc en situation de concurrence.

Le législateur confie de la sorte à des opérateurs économiques actifs sur le marché des paris hippiques (les associations de courses) la faculté de décider d'ouvrir à la concurrence une partie essentielle d'un tel marché ou, au contraire, d'en empêcher l'accès aux autres opérateurs économiques (voy., *mutatis mutandis*, CJCE, grande chambre, 1er juillet 2008, C-49/07, *Motoe*, points 51-52).

B.12.3. Par ailleurs, rien n'indique, à ce stade de la procédure, que cette situation puisse être pleinement assimilée à l'octroi de droits à un opérateur économique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics et dont l'organisation et le fonctionnement « sont régis par des considérations et des exigences visant la poursuite d'objectifs d'intérêt public » (CJCE, grande chambre, 8 septembre 2009, C-42/07, *Ligua Portuguesa de Futebol Profissional*, point 66).

B.12.4. Les droits reconnus aux associations de courses en ce qui concerne les paris mutuels doivent aussi être appréciés en tenant compte de la faculté dont disposent désormais certaines librairies d'engager de tels paris, à l'exclusion des paris à cote et des paris mixtes (article 43/4, § 5, nouveau de la loi du 7 mai 1999). Il s'ensuit qu'une modalité non négligeable d'accès au marché des parieurs est réservée aux seules associations de courses.

B.13.1. Au cours des travaux préparatoires, l'octroi de tels droits aux associations de courses a été justifié comme suit :

« Les objectifs de la politique belge en matière de jeux de hasard sont axés sur la protection du joueur, la transparence financière et le contrôle des flux d'argent, le contrôle du jeu et l'identification et le contrôle des organisateurs.

La régulation des jeux de hasard est basée sur l' ' idée de canalisation ' . Pour satisfaire le besoin manifeste du jeu chez les personnes, l'offre illégale est combattue par l'autorisation d'une offre de jeux légale ' limitée ' .

La régulation des jeux de hasard illégaux contribue à réfréner la participation aux jeux de hasard et est un moyen adapté et proportionné pour atteindre les objectifs qui constituent la base de la politique en matière de jeux de hasard. En limitant l'offre légale, on répond à l'un des piliers de cette politique, à savoir la protection du joueur contre l'addiction au jeu » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 4).

Il fut par ailleurs précisé :

« L'article 43/1 définit les paris qui sont autorisés. En vue de la politique de canalisation visant à rendre la réglementation belge conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour Européenne de Justice, il est préconisé de n'autoriser que les paris déjà présents actuellement sur le marché belge et d'interdire toutes les autres formes de paris.

[...]

En outre, le projet de loi autorise, aux conditions à fixer par le Roi, les paris mutuels sur les courses de chevaux se déroulant à l'étranger pour l'association de courses agréée par la fédération compétente.

Actuellement, ce n'est pas autorisé en Belgique. A cet égard, les conditions à fixer par le Roi doivent prévoir une contribution directe ou indirecte au secteur des courses hippiques. Une telle initiative est nécessaire en raison de la situation critique du secteur des courses hippiques en Belgique et du fait qu'en conséquence, de plus en plus de chevaux belges

participent à des courses à l'étranger » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 33).

Le secrétaire d'Etat précisa encore au cours du débat en commission que :

« La disposition en projet a été conçue afin de soutenir les associations de courses car le secteur auquel elles appartiennent est en perte de vitesse » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 80).

B.13.2. Il ressort de ces extraits des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur poursuit un triple objectif : la préservation de l'équilibre financier du secteur hippique et, plus particulièrement, des associations de courses; la lutte contre la criminalité et la fraude; enfin, la lutte contre la ludopathie et la protection du consommateur.

Afin qu'ils puissent être jugés compatibles avec le Traité, et sans préjudice, comme il a été exposé en B.10.2, de la question de savoir si les entraves en cause revêtent ou non un caractère discriminatoire, ces objectifs doivent, à tout le moins, constituer des raisons impérieuses d'intérêt général, au sens que donne à ce concept la jurisprudence de la Cour de justice.

B.13.3. En ce qui concerne, tout d'abord, l'objectif visant à préserver l'équilibre financier du secteur hippique et des associations de courses, en particulier, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que « bien qu'il ne soit pas indifférent que les loteries et autres jeux d'argent puissent participer, de manière significative, au financement d'activités sans but lucratif ou d'intérêt général, un tel motif ne peut, en lui-même, être regardé comme une justification objective de restrictions » aux libertés de circulation établies par le Traité (CJCE, 24 mars 1994, C-275/92, *Schindler*, point 60; CJCE, 6 octobre 2009, C-153/08, *Commission c. Espagne*, point 43).

Plus particulièrement, la Cour de justice a jugé que la volonté de garantir aux opérateurs économiques, titulaires des droits en cause, une « stabilité financière et un rendement correct des investissements réalisés dans le passé » ne saurait être considérée comme une raison impérieuse d'intérêt général (CJCE, 13 septembre 2007, C-260/04, *Commission c. Italie*, point 35).

Il s'ensuit encore que « le financement d'activités sociales au moyen d'un prélèvement sur les recettes provenant des jeux autorisés ne doit constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire, et non la justification réelle, de la politique restrictive mise en place » (CJCE, 6 novembre 2003, précité, point 62).

B.13.4. En revanche, tant la lutte contre la ludopathie et les conséquences individuelles et sociales dommageables de l'addiction aux jeux d'argent, que la lutte contre la criminalité et la fraude constituent des raisons impérieuses d'intérêt général qui se rattachent, toutes deux, à la protection des destinataires du service et, plus généralement, des consommateurs ainsi qu'à la protection de l'ordre social (CJCE, 21 octobre 1999, précité, point 31).

B.14.1. Pour être jugées compatibles avec l'article 49 du TFUE, les mesures restrictives fondées sur de tels motifs doivent encore être propres à garantir la réalisation des objectifs visés et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (CJCE, 21 octobre 1999 précité, point 31; CJUE, 8 juillet 2010, C-447/08 et C-448/08, affaires jointes *Otto Sjöberg et Anders Gerdin*, point 36).

Il appartient au Conseil des ministres de supporter la charge de la preuve concernant la pertinence et la proportionnalité des restrictions apportées par la loi attaquée à la liberté d'établissement des sociétés de paris.

B.14.2. Il y a toutefois lieu de relever que « les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel, ainsi que les conséquences moralement ou financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris, [peuvent] être de nature à justifier l'existence, au profit des autorités nationales d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social » (CJUE, 3 juin 2010, C-203/08, *Sporting Exchange*, point 27; CJCE, 6 novembre 2003, précité, point 63; CJCE, grande chambre, 6 mars 2007, précité, point 47).

Il s'ensuit que, tout en étant tenus, notamment, au respect du principe de proportionnalité, « les Etats membres sont libres de fixer, selon leur propre échelle de valeurs, les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et [...] de définir avec précision le niveau de protection recherché » (CJUE, 3 juin 2010, *Sporting Exchange*, précité, point 28; CJUE, 8 juillet 2010, précité, point 37).

B.14.3. Il convient dès lors d'examiner la pertinence et la proportionnalité des dispositions attaquées à la lumière des deux objectifs légitimes précités.

B.15.1. En ce qui concerne l'objectif visant à canaliser les occasions de jeux afin de protéger les consommateurs contre les effets néfastes d'une trop grande offre de paris hippiques, il apparaît, au terme de l'examen limité auquel il peut être procédé dans le cadre d'une demande en suspension, que les entraves imposées aux entreprises actives dans ce secteur, sans être des associations de courses, ne poursuivent pas de manière cohérente et systématique un tel objectif.

Alors qu'en vertu de l'article 43/2, § 2, nouveau, de la loi du 7 mai 1999, l'offre de paris hippiques pouvant être librement organisés par les sociétés actives dans ce domaine, sans être des associations de courses, s'amointrit, le législateur autorise en effet les associations de courses à étendre la gamme des paris hippiques qu'elles peuvent organiser.

Les associations de courses disposent ainsi désormais de la possibilité d'organiser des paris mutuels sur les courses à l'étranger, ce qui représente, selon l'opinion des parties requérantes qui n'a pas été contestée par le Conseil des ministres, une part importante du marché des paris hippiques. En outre, le législateur autorise l'engagement des paris mutuels par certaines librairies, offrant ainsi au consommateur l'occasion de prendre part à des paris hippiques dans un lieu de consommation courante. Inversement, les sociétés de paris qui n'ont pas le statut d'associations de courses perdent la faculté qui leur était reconnue d'organiser, moyennant la seule autorisation du ministre des Finances, des paris à cote sur les courses hippiques belges.

A défaut, pour le Conseil des ministres, de justifier cette extension des types de paris susceptibles d'être organisés par les associations de courses et engagés par les librairies au regard de l'objectif de protection contre la ludopathie et les autres conséquences néfastes d'une offre trop importante de paris hippiques, il semble que les mesures restrictives contenues dans les articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1°, nouveaux de la loi du 7 mai 1999 ne

peuvent être raisonnablement justifiées par ce seul objectif (voy., *mutatis mutandis*, CJCE, 6 novembre 2003, précité, point 69; CJCE, grande chambre, 6 mars 2007, point 54).

B.15.2. En outre, selon les parties intervenantes, les paris mutuels présentent moins de risques de dépendance que les paris à cote, compte tenu de l'écart plus restreint (dans le premier cas) entre le montant parié et le gain susceptible d'être obtenu par le parieur. A supposer que cette affirmation soit correcte, il apparaît encore moins pertinent de limiter l'offre des paris mutuels, en réservant leur organisation aux seules associations de courses ou aux personnes à qui elles délivrent une autorisation, sans prendre des mesures équivalentes à l'égard de l'offre de paris mixtes sur des courses à l'étranger, lesquels peuvent reposer sur des paris à la cote (voy. CJCE, 6 octobre 2009, précité, point 42).

B.16.1. Pour ce qui concerne, ensuite, l'objectif visant à lutter contre la criminalité et la fraude, la Cour de justice a, en revanche, jugé :

« Une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard peut être tout à fait cohérente avec l'objectif visant à attirer des joueurs exerçant des activités de jeux et de paris clandestins interdites en tant que telles vers des activités autorisées et réglementées. [Afin] d'atteindre cet objectif, les opérateurs autorisés doivent constituer une alternative fiable, mais en même temps attrayante, à une activité interdite, ce qui peut en soi impliquer l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution » (CJCE, grande chambre, 6 mars 2007, précité, point 55).

B.16.2. Néanmoins, la législation attaquée vise non seulement la lutte contre la criminalité et la fraude dans le domaine des paris hippiques, mais aussi la protection du consommateur contre la dépendance au jeu, ces deux objectifs se rattachant, du reste, à la protection des consommateurs et de l'ordre social, en général. Il s'ensuit qu'ils doivent être considérés dans leur ensemble (CJUE, 3 juin 2010, C-258/08, *Ladbrokes*, point 26).

A cet égard, l'objectif de protéger les consommateurs contre la dépendance au jeu est difficilement compatible avec une politique d'expansion des jeux de hasard. Il s'ensuit que, en principe, « un juste équilibre doit être trouvé entre l'exigence d'une expansion contrôlée des jeux de hasard autorisés dans le but de rendre l'offre de ceux-ci attractive pour le public et la

nécessité de réduire le plus possible la dépendance à de tels jeux des consommateurs » (CJUE, 3 juin 2010, *Ladbroke's*, précité, point 32).

Les dispositions attaquées ne sauraient dès lors être considérées comme cohérentes « que si les activités illégales présentaient une dimension considérable et si les mesures adoptées visaient à canaliser l'envie de jouer des consommateurs dans des circuits légaux » de manière pertinente et proportionnée (CJUE, 3 juin 2010, *Ladbroke's*, précité, points 30 et 38).

B.16.3. A défaut, pour le Conseil des ministres, d'apporter des éléments probants relatifs notamment à l'importance des activités de paris illégaux et à la capacité réelle des dispositions attaquées à réduire leur dimension, il n'apparaît pas, à ce stade de la procédure, que les restrictions imposées à la liberté d'établissement des sociétés de paris hippiques qui n'ont pas le statut d'association de courses constituent des mesures pertinentes et proportionnées afin de lutter contre les activités illicites dans le domaine des jeux et paris.

B.16.4. En outre, il ne semble pas que les droits reconnus aux associations de courses permettent de canaliser, de manière cohérente et systématique, l'organisation des paris hippiques qui présentent les risques les plus élevés de fraude dans un circuit supposé digne de confiance.

En effet, par leur nature même et comme le relèvent les parties requérantes, les paris mutuels paraissent présenter moins de danger à cet égard, leur organisateur ne jouant pas contre les parieurs et étant rémunéré sur la base d'une quotité fixe et définie à l'avance. En revanche, les paris à cote opposent le parieur et l'organisateur de paris, ce dernier ayant dès lors intérêt à ce que le parieur perde sa mise (voy., à ce sujet, Commission des jeux de hasard, *Rapport d'activités 2007*, p. 17).

Or, l'organisation de tout pari mutuel est réservée aux seules associations de courses ou aux personnes auxquelles elles octroient une autorisation, malgré le fait que ce type de paris présente peu de risques de fraude. En revanche, les paris mixtes sur des courses à l'étranger,

qui peuvent se référer à une cote conventionnelle, ne leur sont pas réservés alors même qu'ils semblent présenter un risque important de fraude dans le chef de l'organisateur.

B.17. Par conséquent, les articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1^o, nouveaux de la loi du 7 mai 1999 paraissent constituer des entraves à la liberté d'établissement incompatibles avec l'article 49 du TFUE en ce qu'ils créent, sans justification raisonnable, des droits spéciaux sur l'organisation de plusieurs types de paris hippiques au profit des associations de courses et autorisent les librairies à engager des paris qui ne peuvent être organisés que par ces associations et donc établissent une différence de traitement qui paraît incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En ce qui concerne la procédure d'obtention des droits spéciaux

B.18.1. A supposer même que l'existence de droits spéciaux en matière de paris hippiques puisse être considérée comme une entrave raisonnablement justifiée, encore faudrait-il s'interroger sur la compatibilité avec l'article 48 du TFUE de la procédure permettant d'octroyer à certains opérateurs économiques de tels droits.

La circonstance que cette procédure d'octroi ne s'inscrit pas dans une démarche contractuelle, comme c'est le cas des concessions de service public, mais participe à l'exercice d'une mission de police économique n'a pas pour effet de faire échapper ladite procédure au droit primaire de l'Union européenne et, notamment, à l'obligation de transparence et au principe d'égalité de traitement (CJUE, 3 juin 2010, *Sporting Exchange*, précité, point 46).

B.18.2. A cet égard, la Cour de justice a jugé :

« Pour qu'un régime d'autorisation administrative préalable soit justifié alors même qu'il déroge à une liberté fondamentale, il doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir

d'appréciation des autorités afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire » (CJUE, 3 juin 2010, *Sporting Exchange*, précité, point 50).

A défaut, le régime d'autorisation sera considéré comme une entrave aux libertés de circulation et ne pourra être admis qu'au titre des mesures dérogatoires expressément prévues par le Traité ou justifié que par des raisons impérieuses d'intérêt général (CJCE, 13 septembre 2007, précité, point 26).

B.19. Il découle de l'article 43/2, § 2, nouveau de la loi attaquée que les paris mutuels sur les courses hippiques en Belgique ou à l'étranger ainsi que les paris à cote fixe ou conventionnelle sur les courses hippiques en Belgique ne peuvent être organisés que par ou moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question. Pour certains de ces paris, en tout cas, il est de surcroît exigé que ces associations soient agréées par la fédération sportive compétente, à savoir la « Fédération Belge des courses hippiques ».

B.20.1. Exiger d'un organisateur de paris hippiques qu'il soit constitué en association de courses n'apparaît pas, au terme d'un examen *prima facie*, comme un critère pertinent de différenciation eu égard aux objectifs poursuivis par la législation attaquée.

Il n'apparaît pas que la circonstance que l'organisateur de paris cumule cette activité avec l'organisation de la course hippique à propos de laquelle seront levés ces paris permette de mieux protéger le consommateur contre l'addiction aux jeux d'argent ou de lutter davantage contre la criminalité et la fraude.

Au contraire, il semble qu'il existe, en pareil cas, un risque accru de manœuvres destinées à influencer le résultat des courses à propos desquelles des paris sont organisés (voy., *mutatis mutandis*, CJCE, grande chambre, 8 septembre 2009, précité, point 71).

B.20.2. A supposer même, comme le soutiennent les parties intervenantes, que le risque de fraude soit inexistant en ce qui concerne l'organisation des paris mutuels, force est toutefois de relever que les associations de courses bénéficient également de droits spéciaux pour l'organisation de paris à cote fixe ou conventionnelle sur les courses hippiques qu'elles

organisent en Belgique. Or, selon ces mêmes parties intervenantes, un risque de fraude au détriment du consommateur existe dans le cadre de tels paris.

Certes, dans ce dernier cas, les paris ne peuvent être organisés que dans l'enceinte de l'hippodrome. Si cette exigence peut, par la localisation particulière de l'offre de paris, limiter la consommation de services de paris, on n'aperçoit pas, à ce stade de la procédure, en quoi le contrôle social qu'impliquerait cette localisation serait de nature à supprimer ou à réduire le risque de comportements frauduleux de la part de l'organisateur de paris au détriment du consommateur.

B.21.1. Par ailleurs, le législateur exige, à tout le moins pour l'organisation de certains paris mutuels, que l'association de courses soit agréée par la « Fédération Belge des courses hippiques ».

Cette exigence ne paraît pas compatible avec l'obligation de transparence. En effet, aucune condition objective et préalablement fixée ne semble encadrer le pouvoir discrétionnaire attribué en la matière à la « Fédération Belge des courses hippiques ». Du reste, il n'est pas exclu que les instances dirigeantes de cette association soient composées, en partie du moins, par des personnes physiques en charge de la gestion d'associations de courses déjà agréées, ce qui est de nature à créer un conflit d'intérêts dans le chef de ces personnes.

B.21.2. La circonstance qu'une activité a un rapport avec le sport ne fait pas obstacle à l'application des règles du Traité lorsque cette activité constitue une activité économique, ce qui est le cas en l'espèce, comme il a été exposé au B.9.1 (CJCE, 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, point 73). Qui plus est, l'activité en cause ne concerne pas directement la liberté d'organisation interne des associations sportives, ni la spécificité sportive, mais une activité de paris qui y est connexe (voy., à cet égard, TPICE, 25 janvier 2005, *Piau c. Commission*, T-193/02, point 77).

B.22. Les conditions imposées par le législateur afin de bénéficier du statut d'association de courses, apte à organiser des paris mutuels et des paris à cote sur les courses hippiques

ayant lieu en Belgique, constituent dès lors des restrictions à la liberté fondamentale consacrée à l'article 49 du TFUE qui n'apparaissent pas comme raisonnablement justifiées.

En effet, les conséquences néfastes pour le consommateur liées à une trop grande concurrence au sein du marché des paris hippiques ne sont pas à craindre au stade de la délivrance des autorisations nécessaires pour exercer une telle activité (CJUE, 3 juin 2010, *Sporting Exchange*, précité, point 58). Il ne semble dès lors pas justifié d'imposer des conditions aussi peu pertinentes et une procédure aussi peu transparente pour accéder à un tel statut.

B.23. Par conséquent, l'article 43/2, § 2, nouveau de la loi du 7 mai 1999 paraît constituer une entrave à la liberté d'établissement incompatible avec l'article 49 du TFUE en ce qu'il attribue des droits particuliers aux associations de courses en portant atteinte, sans justification raisonnable, aux principes d'égalité de traitement et de transparence et introduit une différence de traitement qui paraît incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.24. Sans qu'il soit nécessaire, à ce stade de la procédure, d'examiner les autres griefs articulés dans la demande en suspension, le deuxième moyen doit être considéré comme sérieux.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

B.25. 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 dans le cas d'une éventuelle annulation.

B.26. 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.27. Le préjudice grave et difficilement réparable qui serait causé par l'exécution immédiate de la loi du 10 janvier 2010 résulterait du monopole conféré par ladite loi aux associations de courses pour organiser les paris mutuels sur les courses hippiques courues à l'étranger et, ensuite, pour commercialiser ceux-ci dans les librairies, ce qui placerait la première partie requérante dans une position concurrentielle défavorable et pourrait l'affecter dans son existence même.

Un rapport établi par un bureau de réviseurs est produit en annexe de la requête. Celui-ci analyse l'impact financier de l'entrée en vigueur de la loi attaquée sur la situation de la première partie requérante. On peut y lire que d'après les administrateurs de la société, celle-ci risquerait de perdre en quelques mois, à dater de l'entrée en vigueur de la loi attaquée, vingt pour cent de son chiffre d'affaires, ce qui représenterait une réduction très importante de son activité (point 148 du rapport). D'après les réviseurs, cette estimation serait réaliste et pourrait entraîner une diminution du résultat d'exploitation pouvant mettre en péril la continuité de la société (point 201 du rapport).

B.28. 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 celle mentionnée à l'alinéa 1er 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.29. En ce qui concerne l'effet négatif que pourraient avoir les dispositions attaquées dans le deuxième moyen sur le chiffre d'affaires de la première partie requérante, le simple risque de subir une perte financière ne constitue pas, en principe, un risque de préjudice grave difficilement réparable.

En outre, la première partie requérante ne démontre pas de manière suffisamment concrète, à partir de l'estimation de ce chiffre d'affaires global pour l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la loi, quel risque de perte de bénéfices pourrait en résulter et quel serait le degré de gravité de ce préjudice. L'estimation fournie par le rapport des réviseurs repose, en effet, sur l'expérience passée qui laisserait à penser que le comportement des consommateurs pourrait changer avec l'entrée en vigueur des dispositions attaquées (point 98 du rapport). Elle repose également sur la possibilité de procéder à l'installation d'environ 316 points de vente par mois, de sorte que la totalité du réseau des librairies pourrait être couverte en douze mois (point 145 du rapport). Quant à la perte d'exploitation que les dispositions attaquées pourraient engendrer, elle est calculée « toutes choses étant égales par ailleurs » (point 201 du rapport).

De tels éléments ne peuvent concerner qu'un risque de préjudice hypothétique.

Par ailleurs, lors de l'examen du recours en annulation, la Cour disposera encore de la possibilité de prendre toutes les mesures provisoires nécessaires à la sauvegarde des droits conférés à la première partie requérante par le droit de l'Union européenne (CJCE, 19 juin 1990, C-213/89, *Factortame*; CJCE, grande chambre, 13 mars 2007, C-432/05, *Unibet*).

B.30. Etant donné qu'un risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas démontré, la demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 29 juillet 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior