

Numéros du rôle : 4929 et 5011
Arrêt n° 128/2011 du 14 juillet 2011

## A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation du chapitre 2, ou de certaines de ses dispositions, et de l'article 53 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, introduits par la SA « Telebet » et par la société de droit maltais « Betfair International » et l'association de droit anglais « Remote Gambling Association ».

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt, du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

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

Par la même requête, la partie requérante demandait également la suspension des mêmes dispositions légales. Par arrêt n° 82/2010 du 1er juillet 2010 (publié au *Moniteur belge* du 11 octobre 2010), la Cour a rejeté la demande de suspension.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 juillet 2010 et parvenue au greffe le 2 août 2010, un recours en annulation des articles 4, 1°, 6, 10, 25, 42 et 43 de la loi du 10 janvier 2010 précitée a été introduit par la société de droit maltais « Betfair International » et l'association de droit anglais « Remote Gambling Association », faisant toutes deux éllection de domicile à 1000 Bruxelles, rue Royale 71.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4929 et 5011 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon ont également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 7 juin 2011 :

- ont comparu :

. Me T. De Meese et Me T. Van Poelvoorde, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me L. De Vuyst, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres dans l'affaire n° 4929;

. Me B. Lombaert et Me D. Gillet, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres dans l'affaire n° 5011;

. Me A. Paternostre *loco* Me D. Renders, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

*Quant à l'affaire n° 4929*

*En ce qui concerne l'intérêt*

A.1.1. La SA « Telebet » fait valoir que, sur la base de la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives, elle dispose d'une licence en vue d'organiser des paris mutuels sur les résultats d'épreuves sportives belges. Elle souligne que l'offre, en Flandre, de paris mutuels sur des épreuves sportives belges constituera son unique activité. Elle estime qu'elle sera directement et défavorablement affectée par les dispositions attaquées, puisque celles-ci auraient pour effet de la priver de la licence dont elle dispose.

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

A.1.3. La SA « Telebet » répond que son intérêt ne peut pas être sérieusement contesté, étant donné que les dispositions attaquées la privent de la licence dont elle dispose actuellement et l'empêchent d'obtenir une nouvelle licence. Elle limite toutefois la portée du recours en annulation aux articles 4, 1°, 10, 22, 23, 24, 25 et 53 de la loi du 10 janvier 2010.

A.1.4. Le Conseil des ministres soutient que la partie requérante n'a d'intérêt à l'annulation des articles précités que dans la mesure où ces dispositions régissent les paris sur les résultats d'épreuves sportives et concernent les licences F1 et F1+.

*En ce qui concerne le premier moyen*

A.2.1.1. Dans le premier moyen, la SA « Telebet » invoque la violation de l'article 143, § 1er, de la Constitution et de l'article 4, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2.1.2. Selon la partie requérante, l'article 53 attaqué de la loi du 10 janvier 2010 abroge des dispositions législatives relevant de la compétence des communautés (article 1er de la loi du 26 juin 1963), ce qui serait contraire aux règles répartitrices de compétence précitées. Cette partie souligne également qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, tel qu'il a été modifié par l'article 6 de la loi du 10 janvier 2010, les licences en vue de l'organisation de paris mutuels sportifs seront à l'avenir délivrées par la commission fédérale des jeux de hasard. Ceci, combiné avec l'abrogation des dispositions pertinentes de la loi du 26 juin 1993, signifie, selon elle, que la compétence relative à l'octroi des licences pour les paris mutuels sportifs est transférée à l'Etat fédéral par une loi ordinaire, alors qu'une loi spéciale serait requise à cette fin.

A.2.1.3. La SA « Telebet » fait également valoir que les dispositions attaquées seraient contraires au principe de la loyauté fédérale, en ce que l'exercice de la compétence des communautés est rendu totalement impossible. A l'appui de cette affirmation, cette partie souligne que la loi du 10 janvier 2010 abroge la base légale de la compétence des ministres communautaires en matière d'octroi de licence.

A.2.2.1. Le Conseil des ministres répond que le constat que les communautés sont compétentes en matière de sport ne permet pas de déduire qu'elles sont également compétentes pour régler les paris mutuels sportifs. Selon lui, ceci a été expressément confirmé au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 6) et dans l'arrêt de la Cour n° 114/2005 du 30 juin 2005. Selon lui, la compétence pour régler les paris sportifs ne peut pas davantage être déduite de la compétence communautaire en matière de loisirs et de tourisme.

A.2.2.2. Le constat que le ministre flamand des Sports était, par le passé, responsable de l'exécution de la politique et en particulier de la délivrance des licences pour l'offre et l'organisation de paris sportifs sur la base de la loi du 26 juin 1963 ne porte pas atteinte, selon le Conseil des ministres, au fait qu'il s'agit d'une compétence fédérale. Selon cette partie, il est simplement fait appel au ministre communautaire compétent pour exécuter la politique fédérale relative aux jeux de hasard.

A.2.3. Selon la SA « Telebet », le Conseil des ministres part à tort du principe que tout ce qui concerne la politique relative aux paris sur les résultats d'épreuves sportives relèverait de la compétence fédérale. Elle estime que ce n'est pas le cas, étant donné que différents aspects de la réglementation des paris sportifs ressortiraient au domaine de « l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air, des loisirs et du tourisme » et relèveraient de la compétence des communautés. Elle renvoie notamment à l'article 8 de la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives, selon lequel les bénéficiaires d'une autorisation sont tenus de verser une quotité des enjeux, notamment, au BLOSO (Commissariat flamand au sport). Elle en déduit que les dispositions de la loi précitée concernent le financement du sport. Elle conclut que le législateur fédéral, en abrogeant les articles 1er à 9 et 12, 1°, de la loi du 26 juin 1963, exerce une compétence communautaire et viole la loyauté fédérale.

A.2.4. Le Conseil des ministres répond que les articles 1er à 9 de la loi du 26 juin 1963 concernent les autorisations et l'encadrement des paris sur les résultats d'épreuves sportives. Il estime qu'il en va de même pour l'article 8 précité de cette loi, qui associe seulement une charge à une autorisation. Le Conseil des ministres se demande tout d'abord si la partie requérante a un intérêt à l'annulation d'une disposition qui abroge une charge grevant les recettes qui proviennent de paris. Il fait valoir ensuite que cette disposition concerne l'autorisation des paris sportifs et que les effets indirects en matière de financement du sport sont minimes.

A.2.5. Le Gouvernement wallon se rallie au point de vue du Conseil des ministres en ce qui concerne le premier moyen.

#### *En ce qui concerne le second moyen*

A.3.1.1. Dans le second moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 25, combiné avec l'article 43/8 de la loi du 7 mai 1999, réserve les licences de classe F1+ (l'offre de paris via des instruments de la société de l'information) aux titulaires d'une licence de classe F1, c'est-à-dire les acteurs qui organisent des paris et qui les offrent via des établissements de jeux de hasard de classe IV et/ou via des libraires. Selon la SA « Telebet », les acteurs, comme elle-même, qui organisent et offrent des paris uniquement via Internet sont de ce fait exclus.

A.3.1.2. La partie requérante reconnaît que les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 justifient l'exclusion des organisateurs de paris offerts uniquement via Internet par le souci d'assurer une surveillance adéquate du respect des conditions, la protection des joueurs, le contrôle du jeu et celui des flux d'argent (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 40). Selon cette partie, il n'est toutefois nullement démontré que le contrôle des paris offerts par une partie établie en Belgique qui est exclusivement active via Internet serait plus difficile que le contrôle des paris offerts en ligne par une partie proposant également des paris via des agences de paris ou des magasins de journaux. Elle souligne qu'il s'agit, dans les deux cas, d'offrir des paris par le biais du même média, à savoir Internet. Elle fait la comparaison avec l'offre de livres et de disques via Internet : en ce qui concerne la protection du consommateur, il n'existe, selon elle, pas de différence, que cette vente soit faite par une entreprise qui n'est active que sur Internet ou par une entreprise qui possède en outre des librairies et des magasins de disques.

A.3.1.3. La partie requérante conclut que la distinction entre les organisateurs de paris qui n'exercent leur activité que sur Internet et les organisateurs de paris qui exercent également leur activité via des agences de paris et des magasins de journaux n'est pas pertinente par rapport au but poursuivi. En tout état de cause, la distinction est, selon cette partie, disproportionnée en ce qu'elle ne peut justifier l'exclusion totale des organisateurs de paris actifs seulement sur Internet.

A.3.2.1. Le Conseil des ministres répond que le point de départ du régime légal relatif aux jeux de hasard est qu'il s'agit d'une activité en principe interdite, un régime de licence légalisant toutefois une partie des jeux de hasard afin de permettre une offre limitée de jeux de hasard légaux. Dans cette optique, le législateur choisit, selon cette partie, un système suivant lequel un nombre limité d'entreprises peuvent obtenir une licence en vue de l'offre de paris (licence F1) et suivant lequel ces entreprises peuvent proposer les mêmes paris sur Internet. La nécessité de limiter cette offre est, selon le Conseil des ministres, d'autant plus grande pour les paris en ligne, puisque ceux-ci impliquent des risques supplémentaires pour les joueurs, par exemple en raison de l'absence de barrière spatiale.

A.3.2.2. Toujours selon le Conseil des ministres, la différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait de proposer ou non des jeux de hasard dans le monde réel en disposant d'une licence F1. Selon lui, ce critère est conforme à l'objectif de la loi, qui est de mieux protéger les joueurs, par un meilleur contrôle du respect des dispositions législatives et par une limitation du nombre d'organismes de paris. Il estime que le fait que seule une offre combinée soit autorisée facilite le contrôle des personnes qui offrent des jeux de hasard sur Internet, ne fût-ce que parce que le titulaire d'une licence F1 est établi en Belgique. L'offre reste ainsi aussi limitée aux activités de jeux de hasard que le législateur souhaite autoriser. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour de justice a reconnu l'importance de l'objectif poursuivi par le législateur en autorisant, dans un arrêt du 8 septembre 2009, un monopole légal en matière de jeux de hasard (CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Santa Casa*). Toujours selon le Conseil des ministres, le moyen utilisé par le législateur n'est pas disproportionné au but poursuivi, vu que les entreprises peuvent toujours satisfaire aux conditions d'obtention d'une licence F1 et entrer alors, subsidiairement, en considération pour l'offre de paris en ligne.

A.3.3.1. La partie requérante répond que la limitation du nombre d'organismes de paris via Internet peut être obtenue en limitant le nombre de licences accordées pour de telles organisations. En ce qui concerne la protection des joueurs, il ne fait aucune différence, selon elle, qu'à côté de l'offre via Internet existe également une offre dans les magasins de journaux ou dans les agences de paris. Elle souligne que l'offre de jeux en ligne d'un opérateur qui est uniquement actif sur Internet est identique à l'offre en ligne d'un opérateur qui est présent tant sur Internet que dans des magasins de journaux ou dans des agences de paris : l'offre en ligne des deux opérateurs comporte les mêmes risques en matière de dépendance et d'abus. Selon elle, il n'y a pas non plus de raison de considérer qu'un organisateur de paris qui est actif par le biais d'agences de paris et de bureaux de journaux respecterait davantage les conditions légales relatives à la protection des joueurs et au contrôle des jeux pour son offre de jeux en ligne qu'un organisateur de paris qui est seulement présent sur Internet.

A.3.3.2. La partie requérante fait valoir que le législateur ne démontre pas de manière crédible que la surveillance des paris proposés par un organisateur qui est actif exclusivement sur Internet serait plus difficile que la surveillance des paris en ligne proposés par un organisateur qui offre en outre des paris via des agences de paris ou des magasins de journaux. Le législateur considérerait à tort, selon elle, qu'un organisateur de paris sportifs qui est seulement actif sur Internet serait par définition une entreprise établie à l'étranger. Elle souligne qu'elle est cependant établie en Belgique. Elle ajoute que la loi dispose en tout cas que les serveurs utilisés pour l'offre de jeux en ligne doivent se trouver dans un établissement établi en Belgique. Elle se demande toutefois si cette exigence est compatible avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et elle renvoie à un arrêt de la Cour de justice du 9 septembre 2010 dans lequel cette Cour a jugé que l'article 49 de ce traité s'oppose à ce qu'un Etat membre réserve l'exploitation de jeux de hasard à des entreprises qui ont leur siège sur le territoire de l'Etat membre concerné (CJCE, 9 septembre 2010, C-64/08, *Engelmann*).

A.3.3.3. Toujours selon cette partie, l'idée que des opérateurs en ligne étrangers échapperaient à tout contrôle ne résiste pas à l'examen. Elle fait observer que la commission des jeux de hasard peut retirer la licence qu'elle a accordée à un opérateur en ligne étranger, qu'elle peut lui infliger une amende ou qu'elle peut lui interdire de poursuivre ses activités en Belgique.

A.3.3.4. Même si la surveillance des opérateurs en ligne était plus difficile, la partie requérante estime que cette difficulté n'est pas de nature à pouvoir justifier une exclusion complète des opérateurs qui sont uniquement actifs sur Internet. Elle estime que ces difficultés pourraient être compensées par des conditions supplémentaires d'obtention de la licence.

A.3.3.5. La partie requérante considère enfin que le Conseil des ministres invoque indûment l'arrêt de la Cour de justice du 8 septembre 2009 dans l'affaire *Santa Casa*. Elle fait observer que la Cour a considéré dans cet arrêt que les restrictions imposées par les Etats membres en matière de jeux de hasard doivent être appropriées pour réaliser les buts poursuivis et qu'elles ne peuvent pas dépasser la mesure du nécessaire.

A.3.4.1. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante fait à tort référence à l'arrêt *Engelmann*, étant donné, d'une part, que cette affaire concernait les conditions relative à la concession d'exploitation de casinos et, d'autre part, que les dispositions attaquées n'exigent nullement que le siège de l'entreprise qui obtient la licence soit établi en Belgique.

A.3.4.2. Toujours selon le Conseil des ministres, la Cour de justice a reconnu que des mesures particulières de répression peuvent être justifiées selon la nature des jeux et que les caractéristiques spécifiques de l'offre de jeux de hasard via Internet impliquent des risques de nature différente et d'une importance accrue en matière de sécurité des consommateurs (CJUE, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*).

A.3.5.1. Le Gouvernement wallon observe que la Cour de justice admet que des restrictions soient imposées afin de restreindre l'offre de jeux et de paris et que les Etats membres disposent en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation. La Cour de justice, poursuit le Gouvernement wallon, a aussi reconnu que les jeux de hasard qui sont disponibles sur Internet entraînent un plus grand risque que les jeux de hasard traditionnels.

A.3.5.2. Selon le Gouvernement wallon, le législateur entend protéger les joueurs contre l'assuétude au jeu, rendre le secteur plus transparent, mieux contrôler le respect de la loi et lutter de manière efficace contre la fraude. Selon le Gouvernement wallon, ces objectifs peuvent être atteints par le fait que seuls les organisateurs qui proposent des paris via des magasins de journaux et des agences de paris peuvent obtenir une licence pour proposer également des paris via Internet. Il souligne que le législateur évite que l'offre soit doublée puisque, à côté des organisateurs qui proposent des paris via des magasins de journaux, des agences de paris et Internet, il n'y a aucun organisateur qui propose des paris seulement sur Internet. Il estime que le type de paris est lui aussi restreint, étant donné que les organisateurs ne peuvent proposer sur Internet que les jeux qu'ils peuvent aussi proposer dans des magasins de journaux et dans des agences de paris. En ce qui concerne la surveillance, le Gouvernement wallon souligne que des activités via Internet sont plus difficiles à surveiller, de sorte que le législateur peut prévoir des instruments supplémentaires pour exercer un contrôle efficace sur les paris via Internet. Le système n'est pas non plus disproportionné, selon cette partie, puisqu'il est moins restrictif qu'un monopole.

#### *Quant à l'affaire n° 5011*

##### *En ce qui concerne l'intérêt*

A.4.1. L'association de droit anglais « Remote Gambling Association » fait valoir, pour justifier son intérêt, que la loi du 10 janvier 2010 affecte son objet social, à savoir la défense des intérêts professionnels des opérateurs en ligne à distance. Elle souligne qu'un certain nombre de ses membres sont actifs en Belgique ou souhaitent l'être et que la loi du 10 janvier 2010 les en empêche puisque seuls les opérateurs actifs dans le monde réel en Belgique peuvent obtenir une licence pour l'offre en ligne de jeux et de paris.

A.4.2. La société de droit maltais « Betfair International » fait valoir, pour justifier son intérêt, qu'elle offre des paris sportifs à cote fixe au moyen des instruments de la société de l'information, entre autres, à des consommateurs belges, sans disposer toutefois d'un établissement en Belgique. Elle estime que la loi du 10 janvier 2010 ne lui permet pas d'obtenir une licence pour poursuivre ses activités à destination des consommateurs belges.

*En ce qui concerne la recevabilité*

A.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir que, dans leur moyen unique, les parties requérantes visent l'article 25 de la loi du 10 janvier 2010, en ce qu'elles reprochent à cette disposition que seuls les opérateurs actifs dans le monde réel peuvent offrir des jeux de hasard et des paris via des instruments de la société de l'information. Dès lors, selon le Conseil des ministres, le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les articles 4, 1<sup>o</sup>, 6, 10, 42 et 43 de la loi du 10 janvier 2010.

A.5.2. Les parties requérantes répondent que le moyen unique n'est pas limité à l'article 25 de la loi du 10 janvier 2010 et qu'il critique également les articles 4, 1<sup>o</sup>, 6, 10, 42 et 43 de cette loi. Elles soulignent que la première branche du moyen unique concerne le fait qu'un opérateur qui souhaite offrir des jeux de hasard ou des paris via des instruments de la société de l'information doit avoir une activité similaire dans le monde réel. Selon elle, cette exigence découlerait de l'article 10 attaqué de la loi du 10 janvier 2010, combiné avec l'article 47/8, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 25 de cette même loi. La deuxième branche du moyen unique concerne, selon elles, l'exigence prévue à l'article 43/8, § 2, 3<sup>o</sup>, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 25 attaqué, à savoir qu'un opérateur doit être physiquement présent en Belgique et y localiser ses serveurs. Elles font valoir enfin que la troisième branche du moyen unique critique les sanctions pénales prévues par les articles 42 et 43 attaqués.

A.5.3. Le Conseil des ministres répond que les articles 42 et 43 attaqués ne prévoient pas de sanctions pénales en cas de non-respect des articles 3, 25 et 43/8, de la loi du 7 mai 1999, modifiés respectivement par les articles 4, 1<sup>o</sup>, 10 et 25 attaqués.

*En ce qui concerne le moyen*

A.6. Les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 49, premier alinéa, et 56, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), en ce que la loi du 10 janvier 2010 exige des opérateurs en ligne qu'ils aient une activité physique comparable en Belgique et que leurs serveurs soient localisés en Belgique.

A.7.1.1. Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que le fait qu'un opérateur ne puisse obtenir une licence A+, B+, ou F1+ pour offrir en ligne des jeux de hasard en ligne que s'il est physiquement présent en Belgique et offre des jeux de hasard du même type dans un casino belge (pour une licence A+), dans une salle de jeux automatiques en Belgique (pour une licence B+) ou via des agences de paris ou des magasins de journaux offrant des paris en Belgique (pour la licence F1+) implique une discrimination directe, contraire aux articles 49 et 56 du TFUE.

A.7.1.2. Bien que la Cour de justice de l'Union européenne reconnaisse l'existence d'un certain nombre de raisons impérieuses d'intérêt général justifiant une restriction à la libre prestation des services de jeux de hasard, ces motifs ne peuvent, selon les parties requérantes, être invoqués pour justifier des restrictions appliquées de manière discriminatoire. Ainsi, selon elles, un système de licences ne peut donner lieu à une discrimination entre opérateurs en ligne en fonction de leur nationalité ou du fait qu'ils sont établis dans un autre Etat membre. Les parties requérantes soulignent qu'une discrimination directe, telle que celle qui est prévue par les dispositions attaquées, n'est compatible avec le droit communautaire que si elle est justifiée par des exigences d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Les motifs cités dans les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 ne relèvent pas, toujours selon les parties requérantes, de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique.

A.7.1.3. Les parties requérantes font valoir ensuite que, même s'il était question de motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, il devrait encore être démontré que la présence physique en Belgique exigée constitue une condition nécessaire et proportionnée. En l'espèce, selon les parties requérantes, le législateur, pour justifier les dispositions attaquées, n'a invoqué que des difficultés pratiques dans la mise en œuvre de la loi du 7 mai 1999. Les parties requérantes soulignent que la commission des jeux de hasard pourrait retirer une licence accordée à un opérateur étranger, lui infliger une amende administrative ou lui interdire de continuer ses activités en Belgique. Selon elles, la commission des jeux de hasard pourrait également bloquer l'accès à un site Internet et l'Etat belge pourrait assigner devant un tribunal belge un ressortissant d'un autre Etat membre qui viole la loi du 10 janvier 2010.

A.7.2.1.1. Le Conseil des ministres fait d'abord valoir que la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE n'est pas en cause, puisque les parties requérantes ne souhaitent pas s'établir physiquement en Belgique. Il renvoie à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 septembre 2009 dans l'affaire *Liga Portuguesa de Futebol profissional et Bwin International*, où la Cour a jugé, dans un cas similaire, que l'article 49 du TFUE n'était pas d'application.

A.7.2.1.2. Les parties requérantes répondent qu'en tout état de cause la jurisprudence de la Cour de justice en matière de liberté de services est la même que sa jurisprudence en matière de liberté d'établissement.

A.7.2.2.1. Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que la distinction que les parties requérantes opèrent entre, d'une part, la présence physique requise en Belgique et, d'autre part, l'exigence que les serveurs se trouvent sur le territoire belge est artificielle. Pour lui, il s'agit d'une seule et même exigence : pour pouvoir offrir des jeux de hasard ou des paris via Internet, un opérateur en Belgique doit exercer une activité analogue dans le monde réel. La circonstance que les serveurs doivent se trouver sur le territoire belge constitue, selon cette partie, la conséquence logique du fait que seuls les opérateurs disposant d'une licence pour offrir des jeux de hasard et des paris en Belgique peuvent obtenir une licence supplémentaire afin de proposer les mêmes jeux de hasard et les mêmes paris via Internet. Le Conseil des ministres répond dès lors simultanément à la première et à la deuxième branche.

A.7.2.2.2. Les parties requérantes répondent que le législateur établit lui-même une distinction entre, d'une part, l'exigence d'une présence physique en Belgique et, d'autre part, l'exigence que les serveurs se trouvent sur le territoire belge. En effet, la première exigence figure à l'article 43/8, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, alors que la seconde se trouve à l'article 43/8, § 2, 3°, de cette même loi. Pour le surplus, les parties requérantes estiment qu'il n'y a aucun lien logique entre les deux exigences puisque l'exploitation de jeux de hasard dans le monde réel n'exige pas de site Internet ou de serveur.

A.7.2.3. Selon le Conseil des ministres, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les restrictions à la liberté de services peuvent se justifier sur la base des exceptions mentionnées explicitement dans le TFUE ou, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général (CJCE, 6 novembre 2003, C-243/01, *Gambelli et autres*, point 60). Pour ce qui concerne les exceptions mentionnées explicitement dans le TFUE, le Conseil des ministres renvoie à l'article 52, combiné avec l'article 62, du TFUE, qui dispose que la liberté de services ne préjuge pas l'applicabilité des dispositions législatives et administratives se justifiant par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. En outre, la Cour de justice a, selon le Conseil des ministres, admis des raisons impérieuses d'intérêt général en ce qui concerne les jeux de hasard : la protection du consommateur, la prévention de la fraude, la protection des citoyens contre des dépenses excessives irréflechies et la protection de l'ordre social en général.

A.7.2.4. Le Conseil des ministres souligne que la Commission européenne s'était montrée initialement fort critique envers le projet de loi qui a abouti aux dispositions attaquées, mais que le législateur a pu apaiser la Commission, de sorte que cette dernière n'a pas adressé de mise en demeure à la Belgique.

A.7.2.5.1. Selon le Conseil des ministres, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que les libertés garanties par le TFUE doivent s'appliquer de manière particulière dans le secteur des jeux de hasard, eu égard aux spécificités et dangers de celui-ci pour les consommateurs. Le Conseil des ministres ajoute que la Cour a laissé aux Etats membres une large marge d'appréciation pour réglementer ce secteur : les Etats membres peuvent déterminer eux-mêmes les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard, ainsi que le niveau de protection du consommateur, et adopter les mesures qu'ils estiment appropriées à cette fin.

A.7.2.5.2. Les parties requérantes répondent que la jurisprudence de la Cour de justice ne permet pas de déduire que, puisque les Etats membres peuvent interdire des jeux de hasard sur Internet ou obtenir un monopole, un système de licences comme celui prévu par la nouvelle loi serait *a fortiori* acceptable. Même si les Etats membres sont libres de déterminer le niveau de protection qu'ils souhaitent prévoir et même s'ils peuvent choisir à cet égard entre une interdiction totale, un monopole ou un système de licences, ils doivent malgré tout, selon les parties requérantes, une fois ce choix opéré, respecter la jurisprudence de la Cour de justice en matière de libre prestation des services et de liberté d'établissement. Cette jurisprudence implique, selon elles, que la mesure ne peut être discriminatoire, qu'elle doit être nécessaire et être proportionnée au but poursuivi.



A.7.2.5.3. le Conseil des ministres répond qu'il n'affirme aucunement qu'un système de licence serait par définition acceptable. Il souligne qu'il a démontré, dans son mémoire, pour quelles raisons la disposition attaquée est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur, est proportionnée à cet objectif et n'est pas discriminatoire.

A.7.2.6.1. Selon le Conseil des ministres, l'exigence qu'un opérateur qui souhaite offrir des jeux de hasard ou des paris via Internet doit exercer en Belgique une activité similaire dans le monde réel est proportionnée aux objectifs poursuivis par l'autorité publique, à savoir la protection des joueurs, des enfants et d'autres groupes vulnérables, la lutte contre l'addiction au jeu, la volonté d'inciter les citoyens à éviter des dépenses excessives, la transparence financière, le contrôle des flux monétaires, la lutte contre la fraude, le contrôle du jeu et l'identification des organisateurs et le contrôle de ceux-ci. Toujours selon le Conseil des ministres, il ressortirait des travaux préparatoires de la disposition attaquée que le législateur a estimé que le lien entre les jeux de hasard dans le monde réel et ceux dans le monde virtuel était la meilleure manière pour atteindre ces objectifs (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 9).

A.7.2.6.2. Le Conseil des ministres estime également que l'obligation d'exercer dans le monde réel une activité similaire à celle exercée sur Internet ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur. Selon cette partie, les dangers que présentent l'offre de jeux de hasard via les instruments de la société de l'information et la prolifération de l'offre via Internet sont bien connus. Il renvoie aux arrêts de la Cour n° 74/2000 du 14 juin 2000, n° 88/2000, du 13 juillet 2000 et n° 113/2000 du 8 novembre 2000, à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, aux travaux préparatoires des dispositions attaquées, à une résolution du Parlement européen et à un certain nombre d'études externes, entre autres, de la commission des jeux de hasard, qui confirment ces dangers.

A.7.2.6.3. Toujours selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée doit être vue dans le contexte de la récente réforme de la réglementation en matière de jeux de hasard et de paris. Cette réforme vise à limiter l'expansion des jeux de hasard en canalisant l'offre. Cette politique de canalisation consiste, selon lui, à interdire en principe les jeux de hasard, mais à prévoir un nombre restreint d'exceptions à cette interdiction en vue d'obtenir une offre légale, contrôlée et limitée. Le Conseil des ministres expose que le législateur a lié l'octroi d'une licence pour l'offre de jeux de hasard sur Internet à la possession d'une licence pour l'offre de jeux de hasard dans le monde réel afin de limiter ainsi l'offre en ligne, d'assurer la qualité des sites en question et de permettre un contrôle efficace.

A.7.2.6.4.1. Le Conseil des ministres estime également que sans l'exigence prévue par la disposition attaquée, les opérateurs offrant des jeux de hasard dans le monde réel seraient discriminés, puisqu'ils seraient soumis à des exigences rigoureuses qui ne s'appliqueraient pas aux opérateurs proposant des jeux de hasard sur Internet.

A.7.2.6.4.2. Les parties requérantes répondent qu'elles ne soutiennent pas que l'offre de jeux de hasard sur Internet ne devrait être soumise à aucune réglementation : elles demandent uniquement que cette réglementation satisfasse aux exigences de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Elles soulignent que les activités en ligne d'un opérateur qui est également actif dans le monde réel sont les mêmes que les activités en ligne d'un opérateur qui est uniquement actif sur Internet et que les risques à l'égard de la première catégorie d'opérateurs sont les mêmes qu'à l'égard de la seconde catégorie.

A.7.2.6.4.3. Le Conseil des ministres répond que le fait que l'offre de jeux de hasard sur Internet soit liée à l'offre de jeux de hasard dans le monde réel permet précisément au législateur de réduire sensiblement les risques.

A.7.2.6.5. Le Conseil des ministres souligne qu'il est pratiquement impossible pour la commission des jeux de hasard de contrôler de manière efficace un opérateur de jeux de hasard en ligne opérant depuis l'étranger, en particulier lorsque ses activités sont légales dans le pays où il est établi.

A.7.2.6.6.1. Le Conseil des ministres nie que le législateur puisse prendre des mesures moins restrictives. Il souligne que d'autres Etats membres sont allés plus loin en prévoyant un monopole. Selon cette partie, il ressort du reste de la jurisprudence de la Cour de justice qu'un tel monopole est compatible avec l'article 56 du TFUE.

A.7.2.6.6.2. Les parties requérantes répondent que cet argument n'est pas pertinent, puisque le législateur n'a pas opté pour un monopole mais pour un système de licences. Dès lors, poursuivent ces parties, le législateur doit, dans la mise en œuvre de ce système, respecter les exigences de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

A.7.2.6.7.1. Selon le Conseil des ministres, il n'est pas non plus question de discrimination entre les opérateurs nationaux et étrangers. Il souligne que la disposition attaquée n'impose pas à une entreprise d'avoir son siège en Belgique : un établissement suffit. Le Conseil des ministres souligne également que les conditions d'obtention d'une licence complémentaire en vue d'offrir des jeux de hasard sur Internet sont les mêmes pour tous les opérateurs. Il en va de même, selon lui, pour obtenir une licence A, B ou F1 afin de proposer des jeux de hasard dans le monde réel. Il souligne également que, dans la pratique, un grand nombre d'entreprises qui offrent des jeux de hasard dans le monde réel sont des entreprises provenant d'autres Etats membres.

A.7.2.6.7.2. Les parties requérantes répondent que l'interdiction de discrimination ne se limite pas à une distinction sur la base de la nationalité des opérateurs, mais qu'elle s'étend également aux discriminations indirectes. Elles estiment que l'obligation de disposer d'une présence réelle en Belgique revient à une obligation de séjour, dont la Cour de justice a estimé qu'elle équivaut à une discrimination indirecte. Le fait qu'un opérateur étranger ait la possibilité de s'établir en Belgique n'est, selon elles, pas pertinent puisque l'essence de la liberté de services consiste en ce qu'une entreprise offre un service dans un Etat membre à partir d'un autre Etat membre. De surcroît, on ne saurait négliger, toujours selon ces parties, le fait que la loi limite le nombre de licences A, B et F1 et que toutes les licences sont d'ores et déjà attribuées.

A.7.2.6.7.3. Le Conseil des ministres répond que la loi attaquée n'impose pas d'obligation de séjour, car cela reviendrait à ce qu'une entreprise doive établir son siège en Belgique. Pour lui, les dispositions attaquées exigent uniquement qu'une entreprise ait un établissement en Belgique et y propose de manière permanente des jeux de hasard. En ce qui concerne la restriction du nombre de licences A, B et F1, le Conseil des ministres estime que cette exigence répond au souhait du législateur de canaliser l'offre. Selon le Conseil des ministres, il ne s'agit pas, en outre, d'un système fermé. Il souligne que la loi prévoit la possibilité de coopérer, par le biais d'une licence E, avec un opérateur propriétaire d'une licence A, B ou F1.

A.7.2.6.8.1. Le Conseil des ministres fait valoir enfin que, même s'il était question de discrimination, la mesure attaquée vise à protéger l'ordre public, parce qu'elle vise à éviter qu'un nombre croissant de personnes prennent part à des jeux de hasard sur Internet, y perdent des sommes d'argent importantes et participent à des activités criminelles afin de récupérer ces sommes. Selon cette partie, d'autres risques sont liés à une éventuelle fraude et au danger que des organisations criminelles se dissimulent derrière des activités de jeux sur Internet. Selon le Conseil des ministres, il n'est donc pas nécessaire d'effectuer une enquête sur le caractère discriminatoire ou non de la mesure.

A.7.2.6.8.2. Les parties requérantes répondent que la Cour de justice interprète strictement les notions d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Elles soulignent que, dans les travaux préparatoires des dispositions attaquées, l'exigence qu'un opérateur soit présent physiquement en Belgique a été justifiée par le souhait de pouvoir contrôler le respect de la loi. Selon les parties requérantes, des difficultés pratiques de contrôle du respect de la loi ne constituent pas des exigences d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. En outre, toujours selon les parties requérantes, le législateur n'aurait pas démontré que l'exigence de la présence de l'opérateur en Belgique soit nécessaire et proportionnée au but poursuivi. Ainsi, pour elles, le législateur ne démontrerait pas quel est le lien nécessaire entre les risques de jeux de hasard sur Internet (le fait que les joueurs aient accès à tout moment de la journée à des jeux de hasard, sans devoir prouver leur identité, la possibilité de jouer simultanément à plusieurs jeux de hasard, le risque d'escroqueries ou de vol de données bancaires) et l'obligation d'offrir des activités similaires en Belgique. Elles font valoir que ces risques existent également dans le monde réel ou qu'ils existent, pour autant qu'ils soient propres à Internet, indépendamment du fait qu'un opérateur est également actif dans le monde réel. En ce qui concerne le contrôle du respect de la loi, elles estiment que l'autorité publique belge dispose de divers moyens pour contrôler les opérateurs qui disposent d'une licence de la commission des jeux de hasard mais qui sont établis dans un autre Etat membre. Ainsi, selon elles, la commission des jeux de hasard pourrait retirer la licence, infliger une amende administrative ou interdire la poursuite des activités en Belgique, ou demander aux fournisseurs d'accès de bloquer l'accès à un site Internet ou assigner l'entreprise étrangère devant un tribunal belge.

A.7.2.6.8.3. Le Conseil des ministres répond que cela ne signifie pas encore qu'un jugement belge sera exécuté à l'étranger. Il souligne que les cours et tribunaux de Malte et de Gibraltar peuvent refuser l'exécution de ces jugements parce qu'ils les jugent contraires à l'ordre public international.

A.7.3.1. Le Gouvernement wallon estime également que les première et deuxième branches du moyen unique doivent être examinées ensemble.

A.7.3.2. Selon le Gouvernement wallon, la différence instaurée entre les opérateurs de jeux de hasard est raisonnablement justifiée et proportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur. Cette partie renvoie à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a admis que le contrôle des jeux de hasard et des paris était justifié en vue de protéger l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique. Il souligne également que la Cour de justice a reconnu que l'offre de jeux de hasard sur Internet était particulièrement dangereuse et justifiait l'adoption de règles différentes de celles applicables aux jeux de hasard dans le monde réel. Selon le Gouvernement wallon, il ressort également de la jurisprudence de la Cour de justice que les Etats membres disposent d'une large liberté d'appréciation, quoique non illimitée, pour fixer les mesures qu'ils adopteront en matière de jeux de hasard et de paris, compte tenu des caractéristiques de l'ordre social de chacun.

A.7.3.3. Selon le Gouvernement wallon, le législateur poursuit des objectifs légitimes, à savoir limiter l'offre, afin de protéger les joueurs et de lutter contre l'addiction au jeu, de garantir une plus grande transparence du secteur, d'améliorer le contrôle du respect de la loi et de lutter contre la fraude. Pour atteindre ces objectifs, le législateur a mis en place, poursuit cette partie, un système de canalisation de l'offre. Pour le Gouvernement wallon, ce système est proportionné aux objectifs poursuivis. L'exigence que seules les personnes qui offrent des paris dans le monde réel peuvent offrir des paris en ligne limite doublement l'offre : (i) on évite d'abord que le nombre d'opérateurs augmente et (ii) le fait que le titulaire d'une licence F1+ ne puisse offrir en ligne que les jeux de hasard qu'il propose dans le monde réel empêche la multiplication des types de jeux de hasard offerts.

A.7.3.4. Indépendamment du fait que la limitation de l'offre protège le consommateur, elle facilite, selon le Gouvernement wallon, le contrôle du respect de la loi. Dès lors que les activités sur Internet sont plus difficiles à contrôler, l'Etat belge pouvait, selon le Gouvernement wallon, prendre des mesures supplémentaires en vue de permettre un contrôle efficace des jeux de hasard proposés sur Internet.

A.7.3.5. Le Gouvernement wallon souligne que la Cour de justice a admis un monopole pour l'organisation des jeux de hasard et des paris (CJUE, 8 septembre 2010, C-316/07, *Markus Stoß*). Puisque le système belge est moins restrictif, il est *a fortiori* proportionné au but poursuivi, selon cette partie. Le fait que d'autres Etats membres aient opté pour un autre système de contrôle est, toujours selon cette partie, sans effet sur l'appréciation de la proportionnalité du système pour lequel le législateur belge a opté.

A.7.3.6. Le Gouvernement wallon conclut que les première et deuxième branches du moyen unique doivent être rejetées.

A.8.1. Dans la deuxième branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que l'exigence que le serveur se trouve en Belgique implique une discrimination contraire aux articles 49 et 56 du TFUE, au principe général de non-discrimination en droit communautaire et aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elles font valoir que cette obligation, dans la mesure où les opérateurs doivent avoir un établissement permanent en Belgique et relocaliser leur serveur en Belgique, impose aux opérateurs étrangers des investissements considérables que les opérateurs belges ne devront pas faire.

A.8.2. Les parties requérantes répètent qu'une telle discrimination directe ne peut se justifier que par des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et que les motifs mentionnés par le législateur ne répondent pas à ces exigences.

A.8.3. Les difficultés pratiques invoquées par le législateur ne sauraient davantage avoir pour effet, selon les parties requérantes, de rendre nécessaire et proportionnée l'exigence que les serveurs se trouvent en Belgique : outre les moyens d'action dont disposent en général la commission des jeux de hasard et l'Etat belge, il existe, selon elles, une multitude de moyens techniques permettant aux régulateurs de contrôler efficacement les activités belges d'un opérateur établi dans un autre Etat membre, en leur donnant un accès à distance à toutes

les informations pertinentes. Les parties requérantes ajoutent encore que Betfair procure aux fédérations sportives un accès direct à ses serveurs, afin de leur permettre d'exercer un contrôle et de prévenir les risques de manipulation. Elles renvoient également à la législation danoise qui dispose que les casinos en ligne doivent transmettre leurs données informatiques à une banque de données publique.

A.9.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir que les sanctions pénales prévues aux articles 42 et 43 sont incompatibles avec les articles 49 et 56 du TFUE, avec le principe de non-discrimination en droit communautaire et avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles renvoient à l'arrêt de la Cour de justice du 6 mars 2007 dans l'affaire *Placanica et autres* (affaire C-338/074 et autres), où la Cour a jugé que les articles 49 et 46 du TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui impose une sanction pénale à des personnes telles que les prévenus au principal pour avoir exercé une activité organisée de collecte de paris en l'absence de concession ou d'autorisation de police exigées par la législation nationale, lorsque ces personnes n'ont pu se munir desdites concessions ou autorisations en raison du refus de cet Etat membre, en violation du droit communautaire, de les leur accorder. Selon les parties requérantes, les dispositions conventionnelles précitées s'opposent aux articles 42 et 43 attaqués, qui permettent d'infliger des sanctions pénales à des opérateurs de jeux de hasard en ligne qui ne disposent pas d'une licence délivrée par la commission des jeux de hasard, alors que la loi empêche ces opérateurs - en contradiction avec le TFUE - d'obtenir une telle licence.

A.9.2.1.1. Le Conseil des ministres répond que, contrairement au cas de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt précité de la Cour de justice, rien n'empêche les parties requérantes d'obtenir une licence pour offrir des jeux de hasard en ligne aux consommateurs belges.

A.9.2.1.2. Les parties requérantes répondent qu'il s'agit d'une possibilité purement théorique, eu égard au fait que le nombre de licences est restreint.

A.9.2.2.1. En tout état de cause, selon le Conseil des ministres, les sanctions pénales infligées ne sont pas disproportionnées. Il souligne que la loi prévoit un large éventail de peines et permet au juge de déterminer, au cas par cas, quelle peine est appropriée. Ainsi, selon le Conseil des ministres, le juge peut se limiter à une amende, dont le montant minimum reste bas, même s'il est tenu compte des décimes additionnels. Le Conseil des ministres estime toutefois qu'eu égard à l'expérience acquise dans ce secteur, certains abus graves doivent pouvoir être sanctionnés au pénal.

A.9.2.2.2. Les parties requérantes répondent que toutes les sanctions, et *a fortiori* les sanctions pénales, qui punissent l'inobservation de règles contraires au TFUE sont, par définition, injustifiées.

A.9.3. Le Conseil des ministres fait valoir que ce qui dérange principalement les opérateurs, c'est le fait que la loi du 10 janvier 2010 prévoit également des sanctions pénales pour les intermédiaires et les consommateurs. Il s'étonne que les parties requérantes demandent l'annulation de dispositions de cette loi qui, comparées avec la réglementation qui existait précédemment, constituent un assouplissement.

A.9.4. En ce qui concerne la troisième branche du moyen unique, le Gouvernement wallon renvoie au mémoire du Conseil des ministres et se rallie à la position de cette partie.

A.10.1. Enfin, les parties requérantes demandent que la Cour, si elle devait estimer qu'il existe un doute quant à la compatibilité des dispositions attaquées avec le TFUE et avec le principe général de droit de non-discrimination en droit de l'Union, interroge la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité des dispositions de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 49 et 56 du TFUE.

A.10.2.1. Le Conseil des ministres répond que les questions soumises par les parties requérantes ne sont ni nécessaires ni pertinentes. Selon le Conseil des ministres, ces questions ont pour seul but de permettre aux opérateurs de poursuivre leurs activités illégales. En outre, selon le Conseil des ministres, il peut être répondu aux questions suggérées par les parties requérantes sur la base de la jurisprudence existante de la Cour de justice. Il renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour de justice du 3 juin 2010 dans l'affaire *Sporting Exchange Ltd* (affaire C-203/08).

A.10.2.2. Si la Cour estimait malgré tout nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, le Conseil des ministres proposerait de demander si l'article 56 du TFUE s'oppose à la réglementation d'un Etat membre qui aligne les règles en matière de licences pour l'offre de jeux de hasard sur Internet sur les règles en matière de licences pour l'offre de jeux de hasard dans le monde réel.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Dans son recours, la partie requérante dans l'affaire n° 4929 demande l'annulation du chapitre 2 et de l'article 53 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard.

B.1.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante limite la portée de son recours en annulation aux articles 4, 1°, 10, 22, 23, 24, 25 et 53 de la loi du 10 janvier 2010.

B.1.3. La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions dont l'annulation n'est pas demandée mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées. En l'espèce, des moyens ne sont invoqués que contre les articles 4, 1°, 25 et 53 de la loi du 10 janvier 2010. L'examen du recours en annulation dans l'affaire n° 4929 est dès lors limité à ces dispositions.

B.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5011 demandent l'annulation des articles 4, 1°, 6, 10, 25, 42 et 43 de la loi du 10 janvier 2010.

B.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 4, 1°, 6, 10, 42 et 43 de la loi du 10 janvier 2010, étant donné que le moyen unique porte sur l'article 25 de la loi du 10 janvier 2010.

B.2.3. En ses deux premières branches, le moyen unique dans l'affaire n° 5011 est dirigé contre le fait qu'aux termes de l'article 43/8, §§ 1er et 2, 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 25 attaqué, la commission des jeux de hasard ne peut octroyer une licence supplémentaire A+, B+ ou F1+ pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information qu'au seul titulaire d'une licence de classe A, B ou F1 et que les serveurs sur lesquels les données et la structure du site web sont gérées doivent se trouver dans un établissement permanent sur le territoire belge. Le moyen unique, en sa troisième branche, est dirigé contre les sanctions pénales prévues aux articles 42 et 43 de la loi du 10 janvier 2010. Les parties requérantes n'exposent en revanche pas en quoi les articles 4, 1°, 6 et 10 de la loi du 10 janvier 2010 ne seraient pas compatibles avec les dispositions invoquées dans le moyen. Dès lors, l'examen du recours en annulation dans l'affaire n° 5011 est limité aux articles 25, 42 et 43 attaqués, de la loi du 10 janvier 2010.

B.3.1. L'article 4, 1°, de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

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

1° le point 1 est remplacé comme suit :

‘ 1. l'exercice des sports ’ ».

B.3.2. L'article 25 de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

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

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

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

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

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

a) la solvabilité du demandeur;

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

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

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

4° quels jeux peuvent être exploités;

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

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

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

B.3.3.1. L'article 42 de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

« A l'article 63 de la [loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs], les mots ' des articles 4, 8, 26, 27, 46 et 58 ' sont remplacés par les mots ' des articles 4, § 1er, 4, § 3, 8, 26, 27, alinéa 1er, 46 et 58 ' ».

B.3.3.2. L'article 63, ainsi modifié, de la loi du 7 mai 1999, dispose :

« Les auteurs des infractions aux dispositions des articles 4, § 1er, 4, § 3, 8, 26, 27, alinéa 1er, 46 et 58 seront punis d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 100 euros à 100.000 euros, ou d'une de ces peines ».

B.3.4.1. L'article 43 de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

« A l'article 64 de la [loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs], les modifications suivantes sont apportées :

1° à l'alinéa 1er, les mots ' des articles 54, 60 et 62 ' sont remplacés par les mots ' des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 60 et 62 ';

2° l'alinéa 2 est abrogé ».

B.3.4.2. L'article 64, ainsi modifié, de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Les auteurs des infractions aux dispositions des articles 4, § 2, 43/1, 43/2, 43/3, 43/4, 54, 60 et 62 seront punis d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 26 euros à 25 000 euros ou d'une de ces peines ».

B.3.5. L'article 53 de la loi du 10 janvier 2010 dispose :

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

1° les articles 1er à 9;

2° l'article 12, 1° ».

#### *Quant à l'intérêt*

B.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante dans l'affaire n° 4929 a seulement intérêt à l'annulation des articles précités dans la mesure où ces dispositions règlent les paris sur les résultats d'épreuves sportives et qu'elles concernent les licences F1 et F1+.

B.4.2. Dans la mesure où les dispositions attaquées ont pour conséquence que la partie requérante dans l'affaire n° 4929 ne peut plus exercer la licence dont elle dispose en vertu de la loi du 26 juin 1963 et que ces dispositions règlent les conditions auxquelles il faut satisfaire



pour exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, la partie requérante justifie de l'intérêt requis à l'annulation des dispositions précitées.

B.4.3. L'exception est rejetée.

*Quant au fond*

B.5. La partie requérante dans l'affaire n° 4929 allègue la violation, d'une part, des règles répartitrices de compétence et, d'autre part, des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5011 dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 49, premier alinéa, et 56, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE). L'examen de la conformité d'une disposition attaquée avec les règles répartitrices de compétence précède en principe celui de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 4929*

B.6. Dans le premier moyen dans l'affaire 4929, la partie requérante soutient que les dispositions attaquées violent l'article 143, § 1er, de la Constitution et l'article 4, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans la mesure où, d'une part, elles règlent les paris sportifs, alors qu'il s'agirait d'une compétence des communautés, et, d'autre part, elles rendraient impossible l'exercice de la compétence des communautés en matière de sport, ce qui serait contraire au principe de la loyauté fédérale.

B.7. L'article 4, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1° [actuellement l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°], de la Constitution sont :

[...]

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

10° Les loisirs et le tourisme;

[...] ».

B.8.1. La compétence des communautés en matière d'éducation physique, de sports et de vie en pleine air, d'une part, et de loisirs et de tourisme, d'autre part, n'implique pas la compétence de réglementer les jeux et les paris sur ces activités et, en particulier, les paris sur les résultats d'épreuves sportives. Les travaux préparatoires de la loi (spéciale) du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (dont l'article 2, alinéa 1er, 9°, visait ces matières dans les mêmes termes que l'article 4, 9°, de la loi spéciale de 1980 précitée) indiquent que le législateur a entendu exclure la réglementation sur les paris de la compétence des communautés (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 6).

B.8.2. Par conséquent, l'autorité fédérale est compétente pour régler les jeux et paris, pour déterminer les conditions auxquelles peuvent s'exercer les activités qu'elle autorise et pour en organiser le contrôle.

B.9.1. L'article 3, 1°, de la loi du 7 mai 1999, modifié par l'article 4 attaqué, dispose que l'exercice des sports « ne sont pas des jeux de hasard au sens de la présente loi ». Dans les travaux préparatoires de cette disposition, le sport est défini comme suit :

« une activité physique exercée à titre de détente ou professionnel, comportant un aspect de jeu ou de compétition, qui exige ou stimule la condition physique et l'adresse et pour laquelle des règles déterminées s'appliquent » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 16).

Par conséquent, le législateur a lui-même exclu le sport du champ d'application de la loi.

B.9.2. Dans la mesure où l'article 53 attaqué abroge les articles 1er à 9 et 12, 1°, de la loi du 26 juin 1963, il y a lieu de constater que ces dispositions règlent l'organisation de paris sur les résultats d'épreuves sportives, autres que les paris hippiques, et non pas l'éducation physique, les sports, la vie en plein air, les loisirs ou le tourisme.

B.10. Pour le surplus, la partie requérante ne démontre pas comment les dispositions attaquées rendraient impossible l'exercice de la compétence des communautés en matière de sport.

B.11. Le premier moyen dans l'affaire n° 4929 n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le second moyen dans l'affaire n° 4929 et les deux premières branches du moyen unique dans l'affaire n° 5011*

B.12. Dans le second moyen dans l'affaire n° 4929, la partie requérante allègue la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 25 attaqué de la loi du 10 janvier 2010 réserve les licences de classe F1+ (l'offre de paris via des instruments de la société de l'information) aux titulaires d'une licence de classe F1. Dans les deux premières branches du moyen unique dans l'affaire n° 5011, les parties requérantes font valoir que l'article 25 précité n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 49, premier alinéa, et 56, premier alinéa, du TFUE en ce qu'un opérateur ne peut recevoir une licence A+, B+ ou F1+ pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information que lorsqu'il offre, en tant que titulaire d'une licence de classe A, B ou F1, des jeux de hasard du même type (première branche) et en ce que les serveurs sur lesquels les données et la structure du site internet sont gérées doivent se trouver dans un établissement permanent situé sur le territoire belge (deuxième branche).

B.13.1. Il découle de l'article 43/8, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 25 attaqué, que la commission des jeux de hasard ne peut octroyer au titulaire d'une licence de classe A, B ou F1 qu'une licence supplémentaire au maximum, respectivement A+, B+ ou F1+, pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. En outre, la licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux proposés dans le monde réel par le titulaire de la licence.

B.13.2. Il résulte des conditions prévues pour pouvoir obtenir une licence de classe A, B ou F que le titulaire d'une licence doit disposer d'un établissement de jeux de hasard situé en Belgique ou doit organiser des paris en Belgique.

B.13.3. Il découle de l'article 43/8, § 2, 3°, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 25 attaqué, que les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard exploités, fixées par le Roi, doivent prévoir la condition que les serveurs sur lesquels les données et la structure du site web sont gérées doivent se trouver dans un établissement permanent situé sur le territoire belge.

B.13.4. Les dispositions attaquées limitent la libre prestation des services : d'une part, elles empêchent qu'un opérateur établi dans un Etat membre de l'Union qui ne dispose pas d'une licence de classe A, B ou F exploite des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information; d'autre part, ces dispositions empêchent que le titulaire d'une licence de classe A+, B+ ou F1+, pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information utilise un serveur situé dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

B.14.1. Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les Etats membres sont en droit d'apporter des restrictions à l'exploitation des jeux de hasard sur leur territoire. En effet, les jeux de hasard constituent une activité économique qui peut avoir des conséquences très dommageables tant pour la société, en raison du risque d'appauvrissement des joueurs auquel peut conduire une pratique excessive du jeu, que pour l'ordre public en général, compte tenu notamment des revenus importants qu'ils génèrent. La libre prestation des services dans le domaine des jeux de hasard peut donc faire l'objet de restrictions, conformément à l'article 49, premier alinéa, combiné avec les articles 52 et 62, du TFUE, pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la prévention de la fraude, la protection des consommateurs contre une incitation à des dépenses excessives liées au jeu et la prévention de troubles de l'ordre social en général (CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol profissional et Bwin International*, point 56).

B.14.2. Selon la Cour de justice, les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ainsi que les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris peuvent être de nature à justifier l'existence, au

profit des autorités nationales, d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social (CJUE, 3 juin 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd et Ladbrokes International Ltd*, point 19).

B.14.3. La restriction apportée à la libre prestation des services, imposée en vue de protéger ces intérêts, doit toutefois être propre à garantir la réalisation du ou des objectifs poursuivis, ce qui signifie que cette restriction doit être cohérente, systématique et proportionnée (CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol profissional et Bwin International*, points 60 et 61).

B.14.4. Concernant le contrôle de proportionnalité, la Cour de justice a reconnu que les caractéristiques propres à l'offre de jeux de hasard par internet comportent des risques de nature différente et d'une importance accrue en ce qui concerne d'éventuelles fraudes commises par les opérateurs et des risques de nature différente et d'une importance accrue en matière de protection des consommateurs et singulièrement des jeunes et des personnes ayant une propension particulière au jeu ou susceptibles de développer une telle propension, par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux :

« Outre le manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, précédemment mentionné, la facilité toute particulière et la permanence de l'accès aux jeux proposés sur Internet ainsi que le volume et la fréquence potentiellement élevés d'une telle offre à caractère international, dans un environnement qui est en outre caractérisé par un isolement du joueur, un anonymat et une absence de contrôle social, constituent autant de facteurs de nature à favoriser un développement de l'assuétude au jeu et des dépenses excessives liées à celui-ci ainsi que, partant, à accroître les conséquences sociales et morales négatives qui s'y attachent, telles qu'elles ont été mises en exergue par une jurisprudence constante » (CJUE, 8 septembre 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*, point 103).

B.15.1. Il n'est pas interdit aux entreprises étrangères d'être titulaires, par le biais d'un intermédiaire établi en Belgique, d'une licence de classe A, B ou F1. Au cours des travaux préparatoires, cette possibilité a été expressément reconnue :

« Par organisateur des paris, on entend soit l'organisateur belge de paris, soit l'intermédiaire établi en Belgique d'un organisateur étranger, comme une filiale, une agence ou une succursale belge de l'organisateur étranger. Dans ce dernier cas, il s'agit, par exemple, d'une entreprise étrangère de pronostics de football qui collecte en Belgique des bulletins de participation par l'intermédiaire d'un bureau belge. Ce dernier doit disposer de la licence de classe F1 et est directement redevable de l'impôt » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 34).

Le secrétaire d'Etat compétent a ajouté :

« l'accès aux licences *off-line* et plus particulièrement aux licences de classe A, B et F1 est ouvert de manière non discriminatoire aux entreprises établies dans d'autres Etats membres de l'UE, quelle que soit leur lieu d'établissement ( ' toute personne physique ressortissante d'un Etat membre ou toute personne morale qui a cette qualité selon le droit belge ou le droit national d'un des Etats membres de l'Union européenne ' ) » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/6, p. 76).

B.15.2. La Cour doit examiner si la restriction apportée à la libre prestation des services qu'implique la disposition attaquée est justifiée par des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ou par des motifs impérieux d'intérêt général.

B.16.1. L'objectif de la loi du 10 janvier 2010 a été défini comme suit dans les travaux préparatoires :

« 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).

B.16.2. Le législateur justifie le régime s'appliquant aux jeux de hasard via des instruments de la société de l'information par la « prolifération de jeux de hasard offerts via Internet » (*ibid.*, p. 8), en raison de quoi « une initiative législative s'[imposait] d'urgence » (*ibid.*, p. 9). Le fait que seuls les titulaires de licence qui proposent des jeux de hasard dans le monde réel peuvent obtenir une licence supplémentaire pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information a été justifié comme suit :

« Une politique cohérente et correctement contrôlée de licences suppose la canalisation des jeux interdits vers des établissements autorisés où le contrôle est garanti. Pour réaliser cette politique, les jeux de hasard via Internet et, par extension, via le réseau de

communication électronique, doivent être réservés à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également.

Comme c'était le cas dans la loi sur les jeux de hasard de 1999, l'avant-projet de loi entend ancrer les jeux de hasard dans un cadre légal de manière à en confiner l'offre dans des limites définies pour protéger le joueur et à réaliser le contrôle des jeux de hasard et des organisateurs de jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 9).

Les travaux préparatoires ajoutent :

« La nécessité d'intervenir et de pouvoir prendre des mesures rapidement sera plus grande pour les jeux en ligne, vu l'expansion de cette activité et la rapidité avec laquelle des entreprises malhonnêtes sont capables de développer de tels jeux.

Une telle politique de contrôle efficace n'est possible que si l'on réserve les jeux en ligne à ceux qui exploitent les jeux de hasard dans le monde réel également, ce qui évite la création d'une offre supplémentaire de jeux en ligne.

Seules les entités qui disposent d'une licence A, B ou F1 dans le monde réel peuvent offrir ce type d'activité dans le monde virtuel.

Les jeux qu'ils offrent via Internet doivent être de même nature que ceux qui sont offerts dans le monde réel. Ainsi, un exploitant de casino qui dispose d'une licence supplémentaire ne pourra offrir que des jeux de casino via Internet et non des paris, par exemple.

Seuls les détenteurs d'une licence F1 qui organisent des paris peuvent disposer au maximum d'une licence complémentaire. Cette licence complémentaire ne peut porter que sur l'organisation de paris en ligne de même nature que ceux qu'ils offrent dans le monde réel.

La politique proposée vise à lutter contre l'expansion des jeux de hasard en ligne » (*ibid.*, p. 10).

« Un contrôle digne de ce nom et une surveillance efficace ne sont possibles que si la commission des jeux de hasard peut intervenir effectivement et efficacement. Ce n'est réalisable qu'en orientant la politique de contrôle sur les organisateurs qui offrent déjà des jeux de hasard ou des paris dans le monde réel. Le fait que ces organisateurs possèdent déjà une licence pour offrir des jeux réels donne une garantie supplémentaire sur le caractère correct du jeu en ligne, l'organisation de ce jeu et la protection du joueur. Ils ne peuvent pas se permettre de faux pas étant donné le lien qu'ils ont avec l'offre de jeux dans le monde réel » (*ibid.*, p. 11; voy également *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/06, p. 7, et *Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/6, pp. 6-7).

« Comme déjà dit plus haut, la pose d'un lien avec ceux qui sont titulaires d'une licence dans le monde réel garantit une surveillance du respect des conditions, la protection des joueurs, le contrôle du jeu et celui des flux d'argent » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 40).

B.16.3. En réponse à un amendement qui préconisait de remplacer « la limitation quantitative du nombre de licences ‘ on-line ’ » par « des conditions qualitatives strictes » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/4, p. 5) afin d'« assurer que l'on retienne les meilleurs opérateurs pour les jeux sur Internet » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/6, p. 111), le secrétaire d'Etat compétent a notamment déclaré ce qui suit :

« L'objectif de base de la politique belge en matière de jeux de hasard est la réalisation d'une offre de jeux limitée et contrôlée. Le fait de réserver les licences en ligne aux titulaires de licences actuels engendre une limitation quantitative de la nouvelle offre. Cette mesure est en rapport et en cohérence avec les limitations quantitatives instaurées par la loi du 7 mai 1999. Cette restriction vise à endiguer le danger social d'une manière raisonnable. Une interdiction absolue n'est pas tenable. Une exception basée sur une politique qui entend combattre les effets collatéraux est prévue. Une telle politique a montré que le système fonctionne de manière contrôlée et sûre. La limitation du nombre de prestataires de services en ligne est proportionnée et nécessaire à la réalisation des objectifs. Plutôt que d'imposer une limitation numérique, le projet de loi opte pour une limitation qui vise à assurer la meilleure protection du joueur. L'attribution au titulaire des licences A, B ou F1 du droit d'étendre leur exploitation aux jeux offerts via l'Internet implique que d'autres opérateurs, exclusivement actifs sur Internet, sont exclus. Cette restriction est nécessaire, non discriminatoire et proportionnée à la réalisation de l'objectif poursuivi.

L'attribution d'une licence en ligne à des entités que la Commission des jeux de hasard contrôle déjà fait en sorte que les jeux de hasard sont canalisés dans un environnement contrôlable et apte à protéger le joueur contre la fraude. La réglementation proposée donnera à la Commission des jeux de hasard suffisamment de garanties que les règles qui doivent assurer la fiabilité, la solvabilité et l'honnêteté des opérateurs sont respectées » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/6, pp. 113-114).

B.16.4.1. En ce qui concerne la condition selon laquelle les serveurs sur lesquels les données et la structure du site internet sont gérées doivent se trouver dans un établissement permanent situé sur le territoire belge, il a été observé ce qui suit au cours des travaux préparatoires :

« Un point qui pose problème dans les poursuites est que les serveurs des organisateurs de jeux de hasard et de paris en ligne sont pour la plupart établis dans des pays où l'organisation de jeux de hasard n'est pas punissable et/ou il n'y a pratiquement pas de régulation ou de surveillance. Le contrôle et les poursuites de tels organisateurs de jeux de hasard et de paris en ligne ne peuvent pas être réalisés efficacement et effectivement par la commission des jeux de hasard.

Un contrôle digne de ce nom et une surveillance efficace ne sont possibles que si la commission des jeux de hasard peut intervenir effectivement et efficacement. Ce n'est réalisable qu'en orientant la politique de contrôle sur les organisateurs qui offrent déjà des jeux de hasard ou des paris dans le monde réel. Le fait que ces organisateurs possèdent déjà



une licence pour offrir des jeux réels donne une garantie supplémentaire sur le caractère correct du jeu en ligne, l'organisation de ce jeu et la protection du joueur. Ils ne peuvent pas se permettre de faux pas étant donné le lien qu'ils ont avec l'offre de jeux dans le monde réel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, p. 11; voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 7).

B.16.4.2. En réponse aux observations que la Commission européenne avait émises concernant cette condition, le Gouvernement belge a déclaré :

« il n'est pas possible de mener une politique de contrôle de qualité, complète et concluante et, au besoin, d'intervenir rapidement (notamment pour lutter contre la fraude et les pratiques de blanchiment d'argent), lorsque les opérateurs concernés peuvent installer leur serveur à l'étranger. Une étude technique a montré que cela ne permet pas un contrôle complet. Dans une telle éventualité, on ne peut pas se baser purement et simplement sur la compétence de contrôle d'un autre Etat membre, pour autant que celui-ci, à défaut d'harmonisation, dispose déjà d'une certaine compétence pour effectuer un contrôle conformément aux normes belges » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/6, p. 11).

B.16.4.3. Au Sénat, un expert a ajouté :

« La nouvelle loi sur les jeux de hasard se fonde sur un contrôle total du fournisseur du jeu. En dehors du contrôle légal, qui est exclu du champ de la présente discussion, les fournisseurs autorisés seront obligés d'héberger leurs serveurs sur le territoire belge. En outre, cet hébergement devra se faire dans un environnement physique non susceptible d'entraver un contrôle immédiat de la part de la Commission des jeux de hasard (pas d'utilisation partagée du même serveur). Les jeux de hasard en ligne utilisent un média qui évolue à un rythme effréné, ce qui signifie que les infractions commises par les détenteurs des licences devront être constatées le plus rapidement possible et que la Commission des jeux de hasard devra aussi pouvoir rassembler immédiatement les preuves nécessaires. Ceci s'applique également aux perquisitions avec saisie immédiate en matière pénale à la demande du juge d'instruction. Une intervention immédiate de la police ne peut être garantie qu'à la condition de ne pas devoir introduire de demande d'entraide judiciaire internationale. Il n'est possible de réaliser immédiatement un constat ou une saisie que si le serveur se trouve dans un établissement permanent en Belgique. Les constatations effectuées par la Commission des jeux de hasard doivent être exactes et complètes.

Toutes les composantes logicielles sont installées sur un système d'exploitation tel que Windows, Unix, etc. Tout contrôle effectué au sein du système d'exploitation (p. ex. à distance) dépend donc des règles que l'exploitant (ou une personne malintentionnée) y a introduites. L'exploitant a donc la possibilité de filtrer à l'aide de règles cachées les données que cette forme de contrôle fera apparaître. Dans le même ordre d'idées, il est parfaitement possible, techniquement, de 'simuler' un serveur donné, c'est-à-dire de faire croire que les constatations sont effectuées sur un serveur donné alors que le véritable serveur reste invisible. Pour pouvoir garantir le caractère exact et complet des constatations, il faut que celles-ci puissent se faire en dehors du système d'exploitation. Seul un accès physique direct à tous les disques durs permettra le contrôle et la copie de toutes les données.

En outre, tout réseau est protégé des attaques extérieures par un ou plusieurs pare-feux. Toutes les constatations effectuées par Internet devront pouvoir traverser ces pare-feux sans restrictions. Ceci rend le contrôle d'autant plus complexe qu'un pare-feu est précisément conçu pour limiter l'accès depuis l'extérieur. Il ne sera possible de garantir des constatations exactes et illimitées que si le serveur est hébergé dans un établissement permanent en Belgique et que le contrôle peut s'effectuer à partir de l'extérieur. La Commission des jeux de hasard doit pouvoir recueillir en toute efficacité le matériel de preuve nécessaire. À l'heure actuelle, la manière la plus rapide de copier des données est toujours de réaliser une connexion directe sur le matériel (par exemple à l'aide d'un disque dur externe à connectique USB). Ce mode de connexion autorise une vitesse de copie d'environ 40 Mo par seconde. Dans le cas d'une copie à distance (par Internet), la vitesse de copie tombe à environ 1,5 à 4 Mo par seconde. Cela signifie qu'une copie effectuée par la Commission en local dans un établissement permanent en Belgique sera 10 fois plus rapide qu'à distance par Internet. Concrètement, cela veut dire que la copie d'un disque dur de 500 Go à partir d'un serveur en Belgique prendra environ 2 h 30, alors que la même copie effectuée à l'étranger par le réseau le plus rapide prendra environ 25 h. Il est impératif que l'accès physique aux parties internes du serveur soit exclusivement réservé à des personnes dûment mandatées (par exemple les titulaires d'une licence E).

Pour qu'un contrôle concluant soit possible, il est également nécessaire que le serveur fasse en permanence l'objet d'une vidéosurveillance, par analogie et suivant les modalités appliquées actuellement aux serveurs installés dans les établissements de jeux de hasard. C'est bien entendu difficilement réalisable si le serveur est localisé à l'étranger » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/6, pp 53-54).

B.17. La disposition attaquée poursuit un objectif légitime : elle limite le nombre d'opérateurs qui exploitent des jeux de hasard et canalise les jeux de hasard vers des établissements autorisés qui sont contrôlés, afin de protéger les joueurs et de limiter le danger social qu'impliquent les jeux de hasard.

B.18.1. La Cour de justice a jugé qu'en matière de jeux de hasard, il convenait en principe d'examiner pour chacune des restrictions imposées par la législation nationale si elle est propre à garantir la réalisation du ou des objectifs invoqués par l'Etat membre concerné et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire (CJUE, 8 septembre 2010, C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, *Markus Stoß et autres*, point 93).

B.18.2. La Cour doit dès lors examiner si, d'une part, le fait que la commission des jeux de hasard ne peut accorder qu'au seul titulaire d'une licence de classe A, B ou F1 une licence supplémentaire pour l'exploitation, via des instruments de la société de l'information, de jeux de hasard de même nature que ceux que ce titulaire d'une licence offre dans le monde réel et si, d'autre part, la condition que les serveurs sur lesquels les données et la structure du site

internet sont gérées doivent se trouver dans un établissement permanent situé sur le territoire belge répondent à ces exigences.

B.19.1. Le fait que la commission des jeux de hasard ne peut octroyer une licence supplémentaire pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information qu'au seul titulaire d'une licence de classe A, B ou F1 et le fait que cette licence est limitée aux jeux de hasard de même nature que ceux qu'offre le titulaire de la licence dans le monde réel cadrent avec l'objectif du législateur consistant à protéger le joueur en limitant l'offre de jeux de hasard.

B.19.2. La loi du 7 mai 1999 limite le nombre d'établissements de jeux de hasard de classe I (article 29) et de classe II (article 34) autorisés, et le Roi détermine le nombre maximum d'organiseurs de paris (article 43/3, § 2). Etant donné que les exploitants d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou de classe II et les organisateurs de paris doivent disposer d'une licence, respectivement, de classe A, B ou F1, il en résulte que le nombre de titulaires de licence de classe A, B et F1 est également limité.

B.19.3. Le fait que la licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux qui sont offerts dans le monde réel restreint également l'offre de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information, étant donné que le titulaire d'une licence de classe A+, B+ ou F1+ ne peut offrir que des jeux de hasard qu'il offre en tant que titulaire d'une licence de classe A, B ou F1.

B.19.4. En prévoyant que seul un titulaire d'une licence de classe A, B ou F1 peut obtenir une et une seule licence supplémentaire pour l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information et que la licence supplémentaire ne peut porter que sur l'exploitation de jeux de même nature que ceux qui sont offerts dans le monde réel, le législateur a pris une mesure qui est pertinente eu égard au but poursuivi.

B.20.1. La Cour doit toutefois encore examiner si la disposition attaquée a des effets disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi.

B.20.2. A cet égard, il y a lieu d'observer tout d'abord que la disposition attaquée, contrairement à ce qui était auparavant le cas, n'interdit pas complètement l'exploitation de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information. Divers amendements tendant à interdire les jeux de hasard via des instruments de la société de l'information ont été rejetés sur la base des considérations suivantes :

« *Le secrétaire d'État* rappelle que le respect d'une telle interdiction n'est pas tenable et qu'il est donc préférable d'autoriser ce type de jeux moyennant des conditions strictes, notamment en ce qui concerne les mises et les pertes autorisées. Ainsi, par exemple, l'accès des mineurs aux jeux virtuels sera contrôlé par l'utilisation obligatoire de la carte d'identité électronique.

*[Le] président de la commission des jeux de hasard [...]* ajoute que la législation allemande ne doit pas être prise pour exemple. A cet égard et contrairement à la Belgique, l'Allemagne s'est abstenue de répondre à l'avis circonstancié dans lequel la Commission européenne exprimait toute une série d'objections. Par conséquent, toute personne peut invoquer l'inopposabilité de la législation allemande.

Le mérite du projet à l'examen est de transposer au monde virtuel les règles actuelles en matière de sincérité du jeu, de publicité ou encore de pertes horaires. A titre d'illustration, l'intervenant rappelle que les pertes horaires sur les casinos illégaux peuvent atteindre des montants faramineux (en moyenne 3000 euros par heure) alors que dans un casino régi par la loi sur les jeux de hasard, ils sont limités à 70 euros » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/006, p. 86).

Le secrétaire d'Etat a ajouté que :

« la légalisation est préférable à la situation actuelle de non-droit. Le projet de loi offre un cadre qui permettra de contrôler l'offre et garantira la protection des joueurs » (*ibid.*, p. 88).

B.20.3.1. Etant donné que seul un titulaire de licence A, B ou F1 peut obtenir une licence supplémentaire pour l'exploitation de jeux de hasard via les instruments de la société de l'information, une personne physique ou morale qui souhaite bénéficier d'une telle licence supplémentaire doit remplir les conditions pour obtenir un licence de classe A, B ou F1.

B.20.3.2.1. Les conditions d'obtention d'une licence de classe A et de maintien de cette licence sont fixées par les articles 31 et 32 de la loi du 7 mai 1999.

L'article 31 de la loi du 7 mai 1999, modifié par l'article 15 de l'arrêté royal du 4 avril 2003 « portant modification de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, de la loi du 28 décembre 1983 sur le débit de boissons spiritueuses et sur la taxe de patente et de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » et par l'article 14 de la loi du 10 janvier 2010, dispose :

« Pour pouvoir obtenir une licence de classe A, le demandeur doit :

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

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

3. présenter une convention de concession conclue, sous la condition d'obtenir la licence de classe A requise, avec les autorités communales de la commune dans laquelle l'établissement de jeux de hasard de classe I s'établirait;

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

5. être inscrit dans la Banque-Carrefour des Entreprises en qualité d'entreprise commerciale.

6. produire un avis émanant du service public fédéral Finances et attestant qu'il s'est acquitté de toutes ses dettes fiscales, certaines et non contestées ».

L'article 32 de la loi du 7 mai 1999, modifié par l'article 16 de l'arrêté royal précité du 4 avril 2003 et par l'article 15 de la loi du 10 janvier 2010, dispose :

« Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe A, le demandeur doit non seulement continuer à satisfaire aux conditions énumérées à l'article 31 mais également :

1. si c'est une personne physique qui participe de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I, pouvoir être identifié en permanence et sans équivoque et son identité doit être connue de la commission;

2. mettre la commission en mesure d'identifier en permanence et sans équivoque et de connaître l'identité de toutes les autres personnes physiques qui participent, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I;

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

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

5. exploiter effectivement les jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard pour lesquels une licence a été octroyée ».

B.20.3.2.2. Les conditions d'obtention d'une licence de classe B et de maintien de cette licence sont fixées par les articles 36 et 37 de la loi du 7 mai 1999.

L'article 36 de la loi du 7 mai 1999, modifié par l'article 17 de l'arrêté royal précité du 4 avril 2003 et par l'article 17 de la loi du 10 janvier 2010, dispose :

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

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

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

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

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

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

6. être inscrit dans la Banque-Carrefour des Entreprises en qualité d'entreprise commerciale.

7. produire un avis émanant du service public fédéral Finances et attestant qu'il s'est acquitté de toutes ses dettes fiscales, certaines et non contestées ».

L'article 37 de la loi du 7 mai 1999, modifié par l'article 18 de l'arrêté royal précité du 4 avril 2003 et par l'article 18 de la loi du 10 janvier 2010, dispose :

« Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit non seulement continuer à satisfaire aux conditions énumérées à l'article 36 mais également :

1. si c'est une personne physique qui participe, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à l'exploitation ou à l'implantation d'un établissement de jeux de hasard de classe II, pouvoir être identifié en permanence et sans équivoque et son identité doit être connue de la commission;

2. mettre la commission en mesure d'identifier en permanence et sans équivoque et de connaître l'identité de toutes les autres personnes physiques qui participent, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à l'exploitation ou à l'implantation d'un établissement de jeux de hasard de classe II;

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

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

5. exploiter effectivement, au sens de l'article 2, 2°, de la présente loi, les jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard pour lesquels une licence a été octroyée ».

B.20.3.2.3. Les conditions d'obtention d'une licence de classe F1 et de maintien de cette licence sont fixées par les articles 43/5 et 43/6 de la loi du 7 mai 1999, insérés par l'article 24 de la loi du 10 janvier 2010. Ces dispositions sont rédigées comme suit :

« Art. 43/5. Pour pouvoir obtenir une licence de classe F1 ou F2, le demandeur doit :

1. s'il s'agit d'une personne physique, prouver qu'il est ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne et, s'il s'agit d'une personne morale, prouver qu'il a cette qualité selon le droit belge ou le droit d'un Etat membre de l'Union européenne;

2. s'il s'agit d'une personne physique, prouver qu'il jouit pleinement de ses droits civils et politiques ou, s'il s'agit d'une personne morale, prouver que les administrateurs et les gérants jouissent de ces droits. Dans tous les cas, le demandeur, les administrateurs et les gérants doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction;

3. communiquer à la commission le règlement des paris ainsi que toute modification de celui-ci et s'engager à en afficher un exemplaire dans chaque établissement de jeux de hasard ou endroit où les paris sont engagés;

4. produire un avis émanant du service public fédéral Finances, et attestant qu'il s'est acquitté de toutes ses dettes fiscales, certaines et non contestées.

Le demandeur de la licence de classe F1 doit en outre :

1. présenter la liste précisant la nature ou le type des paris organisés;

2. fournir la preuve de sa solvabilité et de sa capacité financière;

3. communiquer à la commission le règlement des paris ainsi que toute modification de celui-ci et s'engager à en afficher un exemplaire dans chaque établissement de jeux de hasard où les paris sont engagés;

4. présenter la liste des établissements de jeux de hasard ou des lieux où les paris seront engagés.

Art. 43/6. Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe F1 ou F2, le demandeur doit non seulement continuer à répondre aux conditions énumérées à l'article 43/5, mais également :

1. pouvoir être identifié sans équivoque, s'il s'agit d'une personne physique qui participe, d'une manière quelconque, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de



classe IV ou d'un lieu où des paris sont engagés. Son identité doit être communiquée à la commission;

2. permettre à la commission d'identifier à tout moment toutes les autres personnes physiques qui participent, d'une manière quelconque, directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne morale, à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe IV ou d'un endroit où des paris sont engagés, et de connaître l'identité de ces personnes;

3. fournir à la commission tous les renseignements qui lui permettent de contrôler la transparence de l'exploitation, l'identité des actionnaires ainsi que les modifications ultérieures en la matière;

4. continuer à organiser ou à engager effectivement les paris pour lesquels la licence a été octroyée et exploiter effectivement les établissements de jeux de hasard;

5. fournir à la commission toutes les modifications qui doivent être apportées à la liste des établissements de jeux de hasard ou des endroits où les paris seront engagés ».

B.20.3.3. Ces conditions, et particulièrement le fait que le demandeur ou les administrateurs et les gérants doivent avoir la pleine jouissance de leurs droits civils et politiques et que le demandeur doit apporter la preuve de sa solvabilité et de sa capacité financière, contribuent à protéger les joueurs. Néanmoins, elles ne sont pas de nature à ce que l'obtention d'une licence de classe A, B ou F1 devienne impossible pour la personne physique ou morale qui souhaite exploiter des jeux de hasard via des instruments de la société d'information.

B.20.3.4.1. A cet égard, il y a lieu de constater que les titulaires d'une licence de classe A ou B doivent ou peuvent se borner à l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I ou II. Au Sénat, il a été déclaré à ce sujet que « tout un chacun peut acheter un casino ou une salle de jeux et se mettre dans les conditions requises pour demander une licence internet » (*Doc. parl.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1411/6, p. 15).

B.20.3.4.2. Bien que le demandeur de la licence de classe I doive communiquer la liste des établissements de jeux de hasard ou des lieux où les paris seront pris et bien qu'il doive continuer à organiser effectivement les paris pour lesquels la licence a été octroyée pour rester titulaire d'une licence de classe F1, la loi ne fixe pas le nombre d'établissements de jeux de hasard ou de lieux dans lesquels les paris doivent être pris. Bien que, selon les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010, il ne suffit pas d'exploiter un seul appareil pour qu'il soit question d'exploitation effective (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009,

DOC 52-1992/001, p. 31), la personne physique ou morale qui souhaite exploiter principalement des jeux de hasard via des instruments de la société de l'information pourrait par conséquent réduire à un minimum l'exploitation de jeux dans le monde réel afin d'obtenir ainsi la licence F1 exigée.

B.21. Par conséquent, la disposition selon laquelle la commission des jeux de hasard ne peut octroyer qu'au seul titulaire d'une licence de classe A, B ou F1 une licence supplémentaire pour l'exploitation, via des instruments de la société de l'information, de jeux de hasard de même nature que ceux qu'offre le titulaire de la licence dans le monde réel constitue une mesure appropriée pour réaliser l'objectif poursuivi par le législateur et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire.

B.22. La condition en vertu de laquelle les serveurs sur lesquels les données et la structure du site internet sont gérées doivent se trouver dans un établissement permanent situé sur le territoire belge cadre avec l'objectif du législateur consistant à protéger les joueurs en canalisant les jeux de hasard vers des titulaires de licence qui sont contrôlés.

B.23. En ce que la présence sur le territoire belge des serveurs des fournisseurs de jeux de hasard via des instruments de la société de l'information ayant une licence en Belgique, sur lesquels les données et la structure du site internet sont gérées, permet à la commission des jeux de hasard de contrôler directement les données et la structure du site internet gérées sur ces serveurs, cette mesure est pertinente pour atteindre le but poursuivi par le législateur.

B.24.1. La Cour doit cependant encore vérifier si la disposition attaquée a des effets disproportionnés par rapport au but poursuivi.

B.24.2. Eu égard aux risques d'importance accrue que présentent les jeux de hasard offerts via des instruments de la société de l'information, un Etat membre doit pouvoir vérifier si un fournisseur de jeux de hasard actif sur son territoire respecte la législation qui lui est applicable. La Cour de justice a admis qu'en l'absence d'harmonisation de la législation au niveau de l'Union européenne, un Etat membre était en droit de considérer que les contrôles et obligations auxquels sont soumis les fournisseurs de jeux de hasard par internet sur le territoire d'un autre Etat membre ne constituaient pas une garantie suffisante de protection des

consommateurs nationaux contre les risques de fraude et de criminalité (CJCE, 8 septembre 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol profissional et Bwin International*, point 69; CJUE, 3 juin 2010, C-203/08, *Sporting Exchange Ltd*, point 33; CJUE, 3 juin 2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd et Ladbrokes International Ltd*, point 54).

B.24.3. Par ailleurs, il n'existe actuellement aucun instrument de coopération communautaire en vertu duquel l'Etat membre d'établissement du fournisseur de jeux de hasard en ligne serait tenu de fournir aux autorités compétentes de l'Etat membre de destination toute l'assistance technique dont elles pourraient avoir besoin pour contrôler le respect de leur propre réglementation.

B.24.4. En outre, il apparaît des travaux préparatoires cités en B.16.4.3 que la présence des serveurs sur le territoire belge est nécessaire pour permettre un contrôle immédiat par la commission des jeux de hasard et la police et qu'un contrôle à distance effectué au sein du système d'exploitation ne peut pas garantir que les constats réalisés soient exacts et complets.

B.25. Par conséquent, la condition en vertu de laquelle les serveurs sur lesquels les données et la structure du site internet sont gérées doivent se trouver dans un établissement permanent situé sur le territoire belge constitue une mesure pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire.

B.26.1. Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée est raisonnablement justifiée.

B.26.2. Le second moyen dans l'affaire n° 4929 et le moyen unique dans l'affaire n° 5011, en ses deux premières branches, ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne la troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 5011*

B.27. Dans la troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 5011, les parties requérantes font valoir que les articles 42 et 43 attaqués ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 49 et 56 du TFUE, en ce que les

dispositions pénales prévues par les articles 63 et 64 de la loi du 7 mai 1999, modifiés par les dispositions attaquées, sanctionnent le non-respect de règles qui seraient contraires au TFUE.

B.28.1. Il découle de l'article 63 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 42 attaqué, combiné avec l'article 4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999, que celui qui exploite sans autorisation préalable de la commission des jeux de hasard un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard, sauf les exceptions prévues par la loi, peut être puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 100 à 100 000 euros ou d'une de ces peines. Celui qui participe à un jeu de hasard, qui facilite l'exploitation d'un jeu de hasard ou d'un établissement de jeux de hasard, qui fait de la publicité pour un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard ou qui s'occupe du recrutement de joueurs pour un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard sachant qu'il s'agit de l'exploitation d'un jeu de hasard ou d'un établissement de jeux de hasard non autorisé, peut être puni d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 26 à 25 000 euros ou d'une de ces peines (article 64 de la loi du 7 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 43 attaqué, combiné avec l'article 4, § 2, de la loi du 7 mai 1999).

B.28.2. Au cours des travaux préparatoires, il a été observé en ce qui concerne l'incrimination :

« La nouvelle loi prévoit que non seulement l'exploitant ou celui qui facilite l'exploitation, fait de la publicité ou recrute des joueurs pour des jeux de hasard et des établissements de jeux de hasard non autorisés encourt une peine, mais également le participant.

En outre, les personnes qui peuvent exercer une influence directe sur le résultat d'un jeu de hasard seront punissables à l'avenir » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/7, p. 13).

Il a encore été ajouté :

« Le champ d'application de l'article 63 doit être étendu aux différentes dispositions prohibitives additionnelles.

Ces dispositions prohibitives concernent :

- l'interdiction d'exploiter un jeu de hasard sans licence préalable (art. 4, § 1er);

– l’interdiction à quiconque de participer à tout jeu de hasard si, de par sa qualité, on peut avoir une influence directe sur son résultat (art. 4, § 3);

– l’interdiction de cumul (art. 27, alinéa 1er).

[...]

Par analogie avec l’article 63, [l’article 64] est aussi complété par quelques dispositions prohibitives :

– il est interdit à quiconque de participer à un jeu de hasard, de faciliter l’exploitation, de faire de la publicité ou de recruter des joueurs en faveur d’un établissement de jeux de hasard qui n’a pas obtenu de licence (art. 4, § 2);

– les dispositions concernant les paris (art. 43/1, 43/2, 43/3, art. 43/4) » (*ibid.*, p. 48).

B.29.1. Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice qu’un Etat membre ne peut appliquer une sanction pénale pour une formalité administrative non remplie lorsque l’accomplissement de cette formalité est refusé ou rendu impossible en violation du droit communautaire (CJCE, 6 mars 2007, C-338/04, C-359/04 et C-360/04, *Placanica et autres*, point 69).

B.29.2. Il ressort toutefois de la réponse aux deux premières branches du moyen unique dans l’affaire n° 5011 que la disposition selon laquelle la commission des jeux de hasard ne peut octroyer une licence supplémentaire pour l’exploitation de jeux de hasard, via des instruments de la société de l’information, de même nature que ceux qu’offre le titulaire de la licence dans le monde réel qu’au seul titulaire d’une licence de classe A, B ou F1 n’est pas contraire au droit de l’Union.

B.29.3. Par conséquent, les dispositions attaquées sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 49 et 56 du TFUE.

B.30. Le moyen unique dans l’affaire n° 5011, en sa troisième branche, n’est pas fondé.

*En ce qui concerne les questions préjudicielles à la Cour de justice*

B.31. Les parties requérantes demandent que la Cour, si elle devait estimer qu'il existe un doute quant à la conformité des dispositions attaquées avec le TFUE et avec le principe général de droit de non-discrimination en droit de l'Union, interroge la Cour de justice au sujet de la conformité des dispositions de la loi du 7 mai 1999 avec les articles 49 et 56 du TFUE.

B.32.1. Lorsqu'une question sur l'interprétation du droit de l'Union est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du TFUE, de poser cette question à la Cour de justice. Ce renvoi n'est cependant pas nécessaire lorsque cette autorité juridictionnelle a constaté « que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (Cour de justice, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, point 21).

B.32.2. Comme la Cour l'a constaté, les dispositions attaquées sont justifiées au regard des exigences auxquelles la jurisprudence de la Cour de justice citée en B.14 subordonne l'acceptation de restrictions à la libre prestation de services. Les questions ne doivent pas être posées.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 14 juillet 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt