

Numéros du rôle : 5674 et 5676
Arrêt n° 91/2014 du 12 juin 2014

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'article 13 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, introduits par l'union professionnelle « Belgian Gaming Association » et autres et par la SA « Circus Belgium » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 21 et le 20 juin 2013 et parvenues au greffe le 24 juin 2013, des recours en annulation de l'article 13 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013 (publié au *Moniteur belge* du 21 décembre 2012 troisième édition) ont été introduits respectivement par l'union professionnelle « Belgian Gaming Association », la SA « Golden Palace Waterloo », la SA « European Amusement » et la SA « Center Jeux Automatiques », assistées et représentées par Me T. Afschrift, avocat au barreau de Bruxelles, et par la SA « Circus Belgium », la SA « Unibox Games » et l'ASBL « Union Professionnelle Belgian National Gaming Organisation », assistées et représentées par Me P. Vlaemminck et Me L. Falco, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5674 et 5676 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 23 avril 2014 :

- ont comparu :

. Me L. Falco, qui comparaisait également *loco* Me P. Vlaemminck, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5676;

. Me G. Werquin, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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 la recevabilité*

A.1.1. La première partie requérante dans l'affaire n° 5674 est une union professionnelle dont les membres exercent leur profession dans la branche des jeux d'amusement qui peuvent être exploités en Belgique. Elle expose que la situation de ses membres est directement et défavorablement affectée par la norme attaquée dans la mesure où ils subissent une atteinte à leur capacité de gains. Les autres parties requérantes dans la même affaire sont des entreprises qui exploitent des salles de jeux.

A.1.2. Les deux premières parties requérantes dans l'affaire n° 5676 sont des sociétés actives dans le secteur des jeux de divertissements et sont propriétaires d'appareils de catégorie A. Elles sont en conséquence soumises à la disposition qu'elles attaquent. La troisième partie requérante dans la même affaire est une union professionnelle dont les membres sont titulaires de licences délivrées par la Commission des jeux de hasard.

A.1.3. Le Gouvernement wallon s'interroge quant à la recevabilité de la requête en annulation introduite dans l'affaire n° 5676 dans la mesure où ne sont pas produites les décisions prises par les organes compétents des parties requérantes pour agir en justice.

A.1.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5676 ont annexé à leur mémoire en réponse la décision d'agir adoptée par l'organe compétent en vertu des statuts respectifs de chacune d'entre elles.

### *Quant au fond*

A.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5674 prennent un premier moyen de la violation des articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution. Elles estiment que l'article 13 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, qui modifie l'article 80, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et qui a pour effet de doubler la taxe grevant les appareils de divertissement de catégorie A, est dépourvu de base raisonnable car il crée un déséquilibre majeur pesant sur l'intérêt de particuliers de façon excessive ou exorbitante.

Les parties requérantes font valoir qu'une taxe de 3 000 euros pour les appareils de la catégorie A a un effet confiscatoire pour leurs propriétaires. Elles estiment qu'il faut tenir compte du fait que le secteur est entièrement et strictement réglementé, de sorte que l'aggravation de la charge fiscale occasionnée par la disposition attaquée ne peut pas être compensée par l'adoption de mesures organisationnelles ou de gestion différentes. Les deuxième à quatrième parties requérantes exposent que, concrètement, la seule augmentation de la taxe en 2013 a pour effet de supprimer dans leur chef tout résultat bénéficiaire, de les mettre en perte ou d'aggraver leurs pertes.

A.2.2. Le Gouvernement wallon expose que le décret du 19 décembre 2012 poursuit les objectifs suivants : accroître les recettes de la Région en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire dès 2015, aligner le taux de la taxe wallonne sur les appareils automatiques de divertissement de catégorie A sur les taux pratiqués dans les deux autres régions et dissuader le placement de ce type d'appareils dans un souci de protection des joueurs. Il estime que de tels buts d'intérêt général justifient raisonnablement une ingérence dans le droit de propriété.

Il fait valoir que le montant de la taxe n'apparaît pas comme étant disproportionné, ni par rapport à la faculté contributive des personnes qui y sont soumises ni par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur décentralisé. Il souligne à cet égard que l'appréciation d'une éventuelle disproportion doit se faire en tenant compte de tous les résultats des activités des redevables et de l'ensemble des personnes soumises à la taxe et que le rapport annuel publié par la Commission des jeux de hasard pour l'année 2012 indique que la solvabilité moyenne des titulaires de licence B a évolué favorablement entre 2010 et 2011. Il signale également que cette

taxe est déductible à l'impôt des sociétés. Il relève encore que le montant de la taxe varie en fonction d'éléments objectifs comme le nombre d'appareils placés et, par conséquent, la taille de l'établissement, son chiffre d'affaires et l'importance de sa clientèle.

Il signale enfin que le montant fixé par la Région wallonne est encore inférieur aux montants pratiqués par les deux autres régions.

A.2.3. Les parties requérantes répondent que les travaux préparatoires ne contiennent aucune justification du prétendu équilibre budgétaire et qu'il n'est pas du tout prouvé que l'augmentation de la taxe attaquée contribuerait à l'atteindre. Elles soutiennent ensuite que l'autonomie fiscale des régions exclut que l'on puisse apprécier le caractère raisonnable d'une mesure fiscale d'une région par référence aux mesures comparables prises par les autres régions. Elles ajoutent que la Région wallonne se contredit lorsqu'elle affirme, d'une part, que l'augmentation de la taxe poursuit un but de dissuasion en vue de protéger les joueurs et, d'autre part, que la mesure a en réalité un impact très limité et donc non disproportionné.

Les parties requérantes font valoir qu'il ressort du rapport 2012 de la Commission des jeux de hasard que le chiffre d'affaires des titulaires de licence B baisse constamment depuis trois ans et que si la solvabilité de ces sociétés évolue favorablement, comme le relève la Région, c'est dû à la bonne gestion de ces établissements et non à leur rentabilité effective. Enfin, les parties requérantes répondent que le fait de faire varier le montant de la taxe en fonction du nombre d'appareils placés n'exclut pas, en l'espèce, que la mesure attaquée constitue bien une charge déraisonnable et exorbitante du droit commun.

A.2.4. Le Gouvernement wallon fait valoir que s'il est évident qu'à elles seules, les recettes engendrées par l'augmentation de la taxe contestée ne suffisent pas à garantir l'équilibre budgétaire de la Région wallonne, il est incontestable qu'elles participent à la réalisation de cet objectif, à hauteur d'un montant de 25 685 milliers d'euros. Il expose par ailleurs que l'augmentation de la taxe est une mesure pertinente par rapport à l'objectif, accessoire, de réduire les occasions de jeux. Il ajoute que la comparaison avec les régimes fiscaux applicables dans les deux autres régions du pays constitue un élément pertinent de nature à démontrer l'absence de caractère déraisonnable de la mesure attaquée.

A.3.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5674 prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution. Elles font valoir que la disposition attaquée double presque le montant de la taxe uniquement pour les appareils de catégorie A et qu'aucune justification n'est apportée pour cette différence de traitement entre les catégories d'appareils. Elles relèvent que les seules explications données par les travaux préparatoires concernent, d'une part, la volonté de corriger l'absence d'indexation depuis 1996, ce qui est inexact et, d'autre part, la volonté de la Région wallonne de s'aligner sur ce qui a été fait par les deux autres régions. A cet égard, elles soulignent que l'autonomie fiscale reconnue aux régions exclut que l'on puisse considérer comme objective et raisonnable la justification d'une mesure tendant à uniformiser les réglementations fiscales comparables entre régions. Elles ajoutent que le tarif majoré pour les appareils de la catégorie A ne peut pas non plus être justifié par la rentabilité de ces appareils.

A.3.2. Le Gouvernement wallon expose que le souci du législateur décréteil d'harmoniser les réglementations fiscales comparables entre régions s'inscrit dans la volonté de ne pas favoriser l'implantation, en Région wallonne, d'établissements de jeux de hasard mettant à disposition des appareils de catégorie A au détriment de l'implantation de tels établissements dans les autres régions du pays. Il estime qu'il s'agit d'une justification objective et raisonnable de la disposition attaquée. Il signale par ailleurs que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le législateur décréteil ne poursuit pas, par la mesure attaquée, un objectif de correction de l'absence d'indexation des taux de la taxe depuis 1996. Il fait valoir que le législateur décréteil a, en outre, tenu compte de l'article 79, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, qui dispose que pour la classification d'un appareil déterminé, il est tenu compte de sa rentabilité, de la nature du jeu proposé et de la multiplicité de la mise. Il soutient à cet égard que ce sont surtout les appareils de catégorie A qui ont vu leur rentabilité s'accroître fortement.

A.3.3. Les parties requérantes répondent que les objectifs poursuivis par le législateur décréteil ne peuvent en rien justifier la discrimination créée entre les différentes catégories d'appareils. Elles estiment également qu'il n'est nullement prouvé que c'est principalement la rentabilité des appareils de catégorie A qui augmente fortement.

A.3.4. Le Gouvernement wallon ajoute qu'il ressort des données en possession de l'administration régionale que le nombre d'appareils de divertissement appartenant à la catégorie A est sensiblement supérieur au nombre d'appareils relevant des autres catégories, de sorte qu'il est justifié de limiter l'augmentation de la taxe aux appareils appartenant à la catégorie A.

A.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5674 prennent un troisième moyen de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution. Elles exposent qu'en vertu de l'article 79 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, le classement d'un appareil dans une des catégories légales doit être obligatoirement précédé de la consultation des unions professionnelles concernées mais qu'en revanche, une telle consultation n'est pas exigée pour la fixation du montant de la taxe. Elles soutiennent qu'en fixant des montants différents selon les catégories, le législateur régional définit indirectement ces catégories. Elles expliquent à cet égard qu'il suffit au législateur régional de modifier les taux afférents à une des catégories pour créer une nouvelle catégorie d'appareils et ce, sans que la consultation préalable des unions professionnelles soit, dans ce cas, exigée. Elles en concluent que les propriétaires d'appareils soumis à une taxe qui peut être doublée sans que les unions professionnelles n'aient été consultées sont discriminés par rapport aux « propriétaires d'appareils qui seraient changés de catégorie légale [...] moyennant [...] consultation préalable des unions professionnelles ».

A.4.2. Le Gouvernement wallon estime que l'on ne peut raisonnablement soutenir que la fixation de montants différents selon les catégories fiscales d'appareils s'apparente à la définition, de manière indirecte, de catégories d'appareils ou à la création d'une nouvelle catégorie d'appareils. Il remarque que les appareils automatiques de divertissement de la catégorie A demeurent identiques à ceux qui étaient repris précédemment dans ladite catégorie. Il ajoute qu'à suivre la thèse des parties requérantes, il conviendrait de constater que les discriminations proviennent non pas de la disposition attaquée mais d'une lacune parce que ce moyen dénonce en réalité l'inexistence d'une disposition imposant la consultation des unions professionnelles préalablement à la modification du taux applicable à l'une des catégories d'appareils automatiques de divertissement.

A.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5676 prennent un premier moyen de la violation, par l'article 13 du décret du 19 décembre 2012, des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Elles estiment que les redevables de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, visés par les articles 76 et suivants du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, sont discriminés par rapport aux redevables de « l'impôt sur les jeux et paris » visés par les articles 43 et suivants du même Code. Elles soutiennent que les deux impôts qu'elles comparent concernent des contribuables semblables, à savoir des personnes qui offrent des jeux de hasard au public. Elles exposent que l'impôt sur les jeux et paris a été réduit dans le courant de l'année 2010, le taux ayant été réduit de plus de 50 % pour les paris reçus en Région wallonne sur les courses de chevaux, les compétitions canines et les compétitions sportives, alors que le taux de l'impôt des appareils automatiques de divertissement a été augmenté et même plus que doublé pour certains appareils. Elles estiment que cette différence de traitement n'est pas justifiée.

A.5.2. Le Gouvernement wallon considère que la distinction entre, d'une part, la taxe due sur les jeux et paris pour les courses de chevaux, les courses de chiens et les événements sportifs et, d'autre part, la taxe due sur les appareils automatiques de divertissement de catégorie A est justifiée dans la mesure où cette dernière est établie dans un but particulier, à savoir notamment de décourager le placement de ces appareils, et en tenant compte des circonstances propres à chaque secteur. Il rappelle que la Cour a déjà considéré que le législateur fiscal pouvait taxer plus fortement les exploitants d'appareils dont la dangerosité apparaît plus grande (arrêt n° 31/92). Il ajoute que la diminution de la taxe sur les jeux et paris est quant à elle justifiée par des circonstances propres à ce secteur.

A.5.3. Les parties requérantes soulignent que la diminution de la fiscalité sur les jeux et paris est motivée par la volonté d'instaurer un régime plus favorable pour cette partie du secteur et estiment que cette justification ne peut constituer un motif légitime pour la différence de traitement qu'elles dénoncent. Elles considèrent qu'il en va de même de l'objectif d'aligner la taxe wallonne sur les taxes pratiquées par les deux autres régions du pays. Quant à l'objectif de dissuader l'installation d'appareils de catégorie A en vue de protéger les joueurs, elles remarquent que les jeux et paris sont également addictifs et présentent aussi un danger pour les joueurs, de sorte qu'il n'est pas justifié que leur traitement fiscal soit différent.

Elles s'interrogent sur la pertinence de la référence à l'arrêt n° 31/92 dès lors que l'objectif de canalisation des joueurs vers le secteur légal des jeux de hasard n'est apparu qu'avec l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux de hasard, dans le courant de l'année 1999. Elles remarquent que les considérations contenues dans l'arrêt n° 31/92 tiennent compte des circonstances propres aux années 1990, circonstances qui sont différentes aujourd'hui dès lors que, notamment, le secteur est actuellement nettement plus réglementé.

A.5.4. Le Gouvernement wallon précise que la diminution de la taxe sur les paris sur les courses de chevaux, les courses de chiens et les événements sportifs est allée de pair avec une augmentation de l'activité de ce secteur et, donc, une extension de l'assiette de la taxe. Il relève qu'en revanche, le nombre d'appareils automatiques de divertissement de catégorie A ne connaît pas d'augmentation significative depuis 2011 à tout le moins et que le secteur ne paraît pas non plus présenter une nouvelle dynamique similaire à celle qu'a connue le secteur des jeux et paris.

A.6.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5676 prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de sécurité juridique. Elles font valoir que la disposition attaquée, publiée au *Moniteur belge* le 21 décembre 2012, prévoit une augmentation de l'impôt à partir du 1er janvier 2013 sans prévoir de mesures transitoires spécifiques. Elles ajoutent que la taxe est payable au 1er janvier de l'année d'imposition, sous peine de sanctions. Elles estiment qu'en l'espèce, les attentes légitimes des contribuables sont violées dès lors qu'ils n'ont disposé que d'une très courte période de dix jours avant que la taxe soit payable pour prendre position par rapport à l'impôt augmenté. Elles signalent que les opérateurs exploitant des établissements de classe II doivent maintenir un ratio de solvabilité pour obtenir ou conserver leur licence. Elles exposent que l'augmentation imprévue de la taxe a créé de grandes difficultés financières dans le chef des contribuables.

A.6.2. Le Gouvernement wallon fait valoir que le régime fiscal s'appliquant aux appareils de divertissement de catégorie A était connu des parties requérantes au 1er janvier 2013 et qu'avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, aucune attente légitime de voir le taux de la taxe diminuer ne pouvait naître dans leur chef. Il estime par ailleurs que les objectifs poursuivis par le législateur décrétoal constituent des motifs impérieux d'intérêt général qui justifient l'absence de régime transitoire.

A.6.3. A titre subsidiaire, les parties requérantes estiment que même à considérer qu'une augmentation de la taxe était prévisible, les opérateurs n'auraient jamais pu anticiper une augmentation de l'ampleur de celle qui est intervenue et qui est égale, par comparaison avec la taxe de 2009, à 140 %.

A.7.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5676 prennent un troisième moyen de la violation de l'article 39 de la Constitution et des articles 1er, 4, 5, 6, 7, 7bis, 8 et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elles exposent que la compétence en matière de réglementation du secteur des jeux de hasard, y compris les appareils automatiques de divertissement, relève de l'autorité fédérale. Elles indiquent que le législateur fédéral a exercé cette compétence, en particulier, par l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 en vue de canaliser les jeux de hasard au sein d'un réseau de jeu réglementé afin de protéger les consommateurs contre les risques liés aux jeux de hasard. Elles estiment que par la disposition attaquée, la Région wallonne déroge à l'objectif poursuivi par cette loi. Elles soutiennent à cet égard que le rehaussement de la taxe qu'elles attaquent entraînera inévitablement la fermeture de divers établissements de classe II et de débits de boissons et rendra « le marché belge beaucoup moins attractif pour d'éventuels opérateurs potentiels », ce qui aura pour conséquence logique, d'une part, une augmentation de l'offre de jeux illégaux et, d'autre part, le retour d'opérateurs de jeux en ligne illégaux.

Les parties requérantes se réfèrent à une décision de la Commission européenne n° C-35/2010 par laquelle la Commission admet qu'une mesure d'allègement fiscal pour les opérateurs légaux peut être jugée nécessaire afin d'augmenter l'offre légale de jeux de hasard et de lutter contre l'offre illégale.

A.7.2. Le Gouvernement wallon estime que la disposition attaquée s'inscrit dans la compétence régionale relative « à la détermination de la base et du taux d'imposition et d'exonération de la taxe » sur les appareils automatiques de divertissement, en vertu de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 « relative au financement des Communautés et des Régions ». Il fait valoir que la circonstance que la disposition attaquée pourrait avoir une influence sur le comportement des contribuables et, en conséquence, une incidence sur une compétence fédérale ne signifie pas que le législateur décrétaal aurait excédé ses compétences. Il cite à cet égard l'arrêt n° 31/92.

Par ailleurs, le Gouvernement wallon estime qu'il n'est pas établi que l'augmentation de la taxe contestée entraînera nécessairement une augmentation du nombre d'opérateurs illégaux. Il ajoute que l'exploitation illégale de jeux de hasard ou d'établissements de jeux de hasard est un phénomène qui existait déjà avant l'augmentation de la taxe. Il estime enfin que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la disposition attaquée diminuerait l'efficacité de la législation adoptée par l'autorité fédérale en matière de jeux et paris.

A.7.3. Les parties requérantes répondent que la lutte contre l'évasion fiscale est considérée comme une priorité en matière de jeux de hasard par les autorités européennes. Elles n'aperçoivent pas comment une augmentation fiscale pourrait encourager les opérateurs légaux de jeux de hasard à maintenir leurs activités en Belgique.

- B -

### *Quant à la disposition attaquée*

B.1.1. Les recours joints ont pour objet l'article 13 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, qui dispose :

« L'article 80, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus est remplacé par la disposition suivante :

‘ § 1er. Le montant de la taxe est fixé comme suit :

Catégories des appareils	Montant de la taxe
A	3.000,00 EUR
B	1.194,80 EUR
C	380,17 EUR
D	271,55 EUR
E	162,93 EUR

Les montants de taxes précités sont adaptés, chaque année à partir de la période imposable 2014, en fonction des fluctuations de l'indice des prix à la consommation. La Direction générale opérationnelle de la Fiscalité du Service public de Wallonie publie chaque année à partir de l'année 2013, au *Moniteur belge* les montants de taxes à percevoir pour la

période imposable débutant le 1er janvier de l'année suivante, adaptés dans la même proportion que l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre les mois de juin de l'année de la publication et de l'année précédente '. ».

B.1.2. Il ressort du contenu des requêtes que les parties requérantes contestent l'augmentation de la taxe relative aux appareils de catégorie A, qui est portée par la disposition attaquée à 3 000 euros.

B.1.3. Les appareils de catégorie A sont, en vertu de l'article 79 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus tel qu'il est applicable en Région wallonne :

« a. les billards électriques à mise variable, généralement dénommés ' Bingo ', dont le jeu consiste à loger plusieurs boules ou billes dans des trous pratiqués dans le plan horizontal de l'appareil, à l'effet d'éclairer, sur le panneau du plan vertical, plusieurs chiffres ou signes sur une ligne horizontale, verticale ou diagonale, ou encore dans une zone déterminée, selon le type de l'appareil;

b. les billards électriques à mise variable, généralement dénommés ' One Ball ', dont le jeu consiste à loger sur le plan horizontal de l'appareil, une boule ou bille dans un des trous portant le même chiffre que celui qui est éclairé sur le panneau du plan vertical;

c. les appareils automatiques de divertissement, y compris ceux visés *sub* 3° à 5° ci-après, lorsqu'ils permettent, même occasionnellement, au joueur ou à l'utilisateur de regagner, en espèces ou sous la forme de jetons, au moins le montant de sa mise et/ou de gagner des prix, en nature ou sous la forme de bons-primés, d'une valeur commerciale d'au moins 6,20 euros ».

#### *Quant au moyen pris de la violation des règles répartitrices de compétences*

B.2. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5676 est pris de la violation de l'article 39 de la Constitution et des articles 1er, 4, 5, 6, 7, 7bis, 8 et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les parties requérantes font valoir que la réglementation du secteur des jeux de hasard est une compétence fédérale que le législateur fédéral a notamment exercée par l'adoption de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard. Elles estiment que l'augmentation significative de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement de catégorie A prévue par l'article 13 du décret du



19 décembre 2012 aura pour conséquence une diminution du nombre d'appareils de cette catégorie installés légalement et un déplacement corrélatif de l'activité des joueurs vers l'offre illégale de jeux, ce qui serait contraire à l'objectif du législateur fédéral de « canaliser » les joueurs vers l'offre légale.

B.3.1. L'article 3, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 « relative au financement des Communautés et des Régions » dispose :

« Les impôts suivants sont des impôts régionaux :

[...]

2° la taxe sur les appareils automatiques de divertissement;

[...] ».

L'article 4, § 1er, de la même loi spéciale dispose :

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

B.3.2. Par ailleurs, 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.

Dans l'exercice de cette compétence, l'autorité fédérale a adopté la loi du 10 janvier 2010 précitée dont l'objectif est 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.4.1. Toute mesure fiscale est susceptible d'avoir une influence sur le comportement des contribuables. Il ne s'ensuit pas que le législateur décrétoal devrait, dans l'exercice de sa compétence fiscale, renoncer à toute disposition qui pourrait éventuellement influencer le comportement des contribuables dans un sens différent de celui que le législateur fédéral, dans l'exercice de sa compétence en matière de réglementation des jeux et paris, pourrait vouloir encourager. Tel ne serait le cas que si le législateur décrétoal rendait à cette occasion impossible ou exagérément difficile l'exercice, par l'autorité fédérale, de sa compétence.

B.4.2. En l'espèce, il n'est pas démontré que l'augmentation attaquée de la taxe sur les appareils de divertissement de catégorie A aura pour effet de faire diminuer sensiblement le nombre d'appareils de ce type disponibles en Région wallonne. En outre, même si un tel effet devait se produire, il ne s'ensuivrait pas nécessairement que les buts poursuivis par le législateur fédéral s'en trouveraient compromis. En effet, le législateur fédéral entend autoriser une offre de jeux « limitée », dans un souci de protection des joueurs contre l'addiction.

B.4.3. Il résulte de ce qui précède qu'en adoptant la disposition attaquée, le législateur décrétoal n'a pas rendu impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur fédéral, de sa compétence en matière de réglementation des jeux et paris.

B.4.4. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5676 n'est pas fondé.

*Quant au moyen pris de la violation du droit de propriété*

B.5. Le premier moyen dans l'affaire n° 5674 est pris de la violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution.

Les parties requérantes soutiennent que le quasi-doublement de la taxe grevant les appareils automatiques de divertissement de catégorie A opéré par la disposition attaquée constitue une charge excessive ou exorbitante et discriminatoire dès lors qu'aucun autre secteur de l'économie n'est soumis à une telle charge.

B.6.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.6.2. Un impôt constitue, en principe, une ingérence dans le droit au respect des biens.

Cette ingérence n'est compatible avec ce droit que si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit. Même si le législateur fiscal dispose d'une large marge d'appréciation, un impôt viole dès lors ce droit s'il fait peser sur le contribuable une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à sa situation

financière (CEDH, 31 janvier 2006, *Dukmedjian c. France*, §§ 52-54; décision, 15 décembre 2009, *Tardieu de Maleissye e.a. c. France*).

B.6.3. La taxe grevant les appareils automatiques de divertissement de catégorie A constitue une ingérence dans le droit au respect des biens des redevables de cette taxe.

B.6.4. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée qu'en sus de l'objectif budgétaire que poursuit le législateur décrétoal dans l'exercice de sa compétence fiscale, il a également voulu, d'une part, rapprocher le montant de la taxe wallonne sur les appareils de divertissement de catégorie A du montant des taxes similaires dans les deux autres régions et, d'autre part, dissuader le placement de nouveaux appareils automatiques de divertissement appartenant à la catégorie A, dans un souci de protection des joueurs (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2012-2013, 4-IV a, n° 3; 4-IV bcd, n° 5, p. 19-20).

B.7.1. Les parties requérantes estiment que l'autonomie des entités fédérées fait obstacle à ce que le législateur décrétoal puisse se prévaloir de l'objectif de rapprocher le montant de la taxe qu'il institue de celui des taxes similaires existant dans les autres régions de l'Etat fédéral.

Si l'autonomie des entités fédérées empêche la Cour d'établir une comparaison pertinente, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, entre les destinataires de législations adoptées par des entités fédérées différentes, elle n'interdit pas à un législateur décrétoal de se donner pour objectif d'aligner le contenu de la législation qu'il adopte dans l'exercice de ses compétences sur le contenu de celles qui sont en vigueur dans d'autres entités. Un tel objectif est légitime et peut justifier notamment l'augmentation d'une taxe, comme en l'espèce, lorsque le législateur décrétoal constate que les différences de taxation risquent d'avoir des conséquences négatives ou non souhaitables sur l'équilibre d'un secteur.

B.7.2. Ainsi qu'il a été observé par le législateur décrétoal au cours des travaux préparatoires, cette augmentation « revient pour le secteur à cent euros par mois », donc « si l'on considère qu'une taverne est ouverte 22 jours par mois, cela fait [...] en moyenne 4,5 euros par jour », ou « si l'on pousse le raisonnement plus loin, cela fait 50 cents par heure

d'exploitation », de sorte qu'il a pu raisonnablement déduire « de ces chiffres que l'impact de cette décision est quand même relativement limité » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2012-2013, 4-IV a, n° 3; 4-IV bcd, n° 5, p. 20). Par ailleurs, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement est déductible à l'impôt des sociétés, ce qui contribue également à en diminuer l'incidence sur la situation financière des contribuables.

Il en découle que, compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur décrétoal, l'augmentation du montant de la taxe critiquée n'est pas disproportionnée au regard de la capacité contributive des redevables et qu'elle ne constitue pas une charge excessive pour ceux-ci.

B.7.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 5674 n'est pas fondé.

*Quant aux moyens pris de la violation du principe d'égalité en matière fiscale*

B.8. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5674 est pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution. Les parties requérantes estiment qu'en augmentant uniquement le montant de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement relevant de la catégorie A, le législateur décrétoal crée une différence de traitement non justifiée entre les propriétaires d'appareils appartenant à la catégorie A et les propriétaires d'appareils appartenant aux autres catégories, qui n'ont pas à subir une augmentation comparable de la taxe.

B.9.1. En fixant des montants différents selon les catégories d'appareils concernés, le législateur décrétoal a égard à l'article 79, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, qui dispose que pour la classification d'un appareil déterminé, il est tenu compte de sa rentabilité, de la nature du jeu proposé et de la multiplicité de la mise.

B.9.2. Il apparaît des prévisions du rendement de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2012-2013, 4-IV a, n° 1, annexe 3, p. 13) et des explications du Gouvernement wallon que les appareils de catégorie A sont les plus nombreux sur le territoire de la Région et qu'ils sont également ceux dont la rentabilité s'est

le plus accrue au cours des dernières années. Il est dès lors pertinent, par rapport à l'objectif budgétaire poursuivi par le législateur décrétoal, d'augmenter la taxe frappant cette catégorie d'appareils en vue de procurer à la Région des moyens supplémentaires sans augmenter nécessairement le montant de la taxe relative aux appareils relevant des autres catégories.

B.9.3. Par ailleurs, le législateur fiscal peut également souhaiter, par l'augmentation de la taxe frappant une catégorie déterminée d'appareils, lutter de manière plus précise contre les dangers associés aux jeux de hasard et protéger les joueurs vis-à-vis d'un type d'appareils présentant des caractéristiques spécifiques en ce qui concerne le risque d'assuétudes. Au regard de cet objectif, la différence de traitement attaquée par le moyen n'est pas sans justification raisonnable.

B.9.4. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5674 n'est pas fondé.

B.10. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5674 est pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution. Les parties requérantes font grief au législateur décrétoal d'avoir, en fixant des montants différents selon les catégories d'appareils automatiques de divertissement, indirectement défini ces catégories sans consulter les unions professionnelles intéressées. Elles font valoir qu'en vertu de l'article 79, § 3, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, le Gouvernement wallon est tenu de consulter les unions professionnelles intéressées lorsqu'il fixe ou modifie la catégorie dans laquelle un type d'appareils doit être classé. Elles en déduisent que le fait que le législateur décrétoal pourrait augmenter la taxe sans consulter les unions professionnelles intéressées serait constitutif de discrimination.

B.11.1. L'article 13 du décret du 19 décembre 2012 n'a pas la portée que lui donnent les parties requérantes. Il remplace l'article 80, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus pour la Région wallonne en modifiant le montant de la taxe frappant les appareils automatiques de divertissement appartenant à la catégorie A. Il n'a ni pour objet, ni pour effet de modifier, directement ou indirectement, le classement des différents appareils dans les catégories qui existaient avant son adoption.

B.11.2. Par ailleurs, la décision de fixer ou de modifier la classification d'un type d'appareils automatiques de divertissement, qui doit être précédée de la consultation des unions professionnelles intéressées, et la décision d'augmenter la taxe relative à une catégorie d'appareils ne sont pas des décisions comparables au regard de la nécessité de recueillir l'avis des représentants du secteur concerné. L'absence d'obligation de consulter les unions professionnelles intéressées préalablement à l'augmentation de la taxe n'est donc pas contraire aux dispositions citées au moyen.

B.11.3. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5674 n'est pas fondé.

B.12. Le premier moyen dans l'affaire n° 5676 est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Les parties requérantes dénoncent une différence de traitement injustifiable entre les redevables de la taxe grevant les appareils automatiques de divertissement appartenant à la catégorie A, qui voient cette taxe augmenter de manière importante, et les redevables de la taxe sur les paris reçus en Région wallonne sur les courses de chevaux, les compétitions canines et les compétitions sportives, dont le taux a été réduit par l'article 158 du décret du 22 décembre 2010 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011.

B.13.1. Il existe, entre les appareils automatiques de divertissement et les jeux et paris sur les courses de chevaux, les compétitions canines et les compétitions sportives, des différences objectives qui autorisent le législateur décréteur, compte tenu du large pouvoir d'appréciation qui est le sien en matière fiscale, à établir des taxes distinctes tenant compte des spécificités de chaque secteur.

B.13.2. La diminution du taux d'imposition des jeux et paris « réels » doit, d'après l'exposé des motifs du décret attaqué, « s'accompagner d'une redynamisation du secteur de nature à générer une augmentation du chiffre d'affaires et ainsi ne pas altérer sensiblement les recettes fiscales », « cette dynamisation étant consécutive à la libération des jeux et paris en ligne et s'accompagnant d'un engagement du secteur en faveur de la filière hippique

wallonne et de l'emploi dans les agences de paris » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2012-2013, 4-IV a, n° 1, annexe 3, p. 15).

Le secteur des appareils automatiques de divertissement se trouvant dans une situation objectivement différente, le législateur décretaal n'était pas tenu de faire évoluer les taxes le frappant de la même manière que la taxe sur les jeux et paris.

B.13.3. Par ailleurs, le législateur décretaal a également pu raisonnablement estimer que les deux secteurs concernés ne se trouvent pas dans la même situation au regard de l'objectif de lutter contre le danger des assuétudes au jeu.

B.13.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 5676 n'est pas fondé.

B.14. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5676 est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique. Les parties requérantes estiment que l'absence de dispositions transitoires, alors que le décret attaqué a été publié le 21 décembre 2012 et que l'augmentation de la taxe est effective et payable au 1er janvier 2013, est contraire au principe de la sécurité juridique.

B.15.1. Si le législateur décretaal estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit.

Il en va encore plus ainsi en matière fiscale, où le législateur décretaal dispose d'une large marge d'appréciation, en ce compris lorsqu'il décide d'augmenter le montant d'une taxe et apprécie si ladite augmentation nécessite l'aménagement d'un régime transitoire.



B.15.2. En l'espèce, les parties requérantes ne pouvaient raisonnablement escompter une diminution de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement de classe A ni espérer que le montant de la taxe ne serait pas augmenté. Le fait qu'une telle diminution était intervenue dans le secteur des jeux et paris n'y change rien, dès lors que les circonstances, rappelées en B.13.2, ayant présidé à cette diminution n'étaient pas présentes dans le secteur des appareils automatiques de divertissement.

B.15.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5676 n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 juin 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels