

Numéro du rôle : 7298
Arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation partielle de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », introduit par l'ASBL « UBA-BNGO » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges J.-P. Moerman, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 19 novembre 2019, un recours en annulation partielle de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (publiée au *Moniteur belge* du 15 mai 2019) a été introduit par l'ASBL « UBA-BNGO », la SA « Willy Michiels Company » et la SPRL « Conexion », assistées et représentées par Me Y. Van Damme et Me D. Pattyn, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me R. Veranneman, avocats au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 12 novembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbach et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 25 novembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 25 novembre 2020, a fixé l'audience au 13 janvier 2021.

À l'audience publique du 13 janvier 2021 :

- ont comparu :
  - . Me D. Pattyn, pour les parties requérantes;
  - . Me B. Van den Berghe, avocat au barreau de Flandre occidentale, *loco* Me J. Vanpraet, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs Y. Kherbach et M. Pâques ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 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. L'ASBL « UBA-BNGO », la SA « Willy Michiels Company » et la SPRL « Conexion » demandent l'annulation des articles 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 et 37 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 7 mai 2019).

La loi attaquée a pour but principal de modifier la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (ci-après : la loi du 7 mai 1999) et, dans une moindre mesure, de modifier la loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale ».

A.1.2. En ce qui concerne la recevabilité du recours, l'ASBL « UBA-BNGO » allègue que son but statutaire est de nature particulière et qu'il se distingue de l'intérêt général, qu'elle défend un intérêt collectif, que la norme attaquée est susceptible d'affecter son but statutaire et qu'il n'apparaît pas que ce but statutaire n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi. La SA « Willy Michiels Company » est titulaire de la licence E7999 et, en tant que titulaire d'une licence E, elle place des jeux de hasard dans des cafés (établissements de jeux de hasard de classe III), qu'elle met à la disposition du titulaire de licence de classe C, sachant que le produit de l'exploitation des jeux de hasard est partagé entre elle-même et le titulaire de licence de classe C. La SPRL « Conexion » est titulaire de la licence C490213 pour l'exploitation de jeux de hasard dans son établissement de jeux de hasard de classe III.

A.1.3. Le Conseil des ministres ne soulève aucune exception d'irrecevabilité.

### *Quant au fond*

A.2. Quant au fond, les parties requérantes invoquent cinq moyens, dont le troisième est subdivisé en quatre branches, le quatrième en trois branches et le cinquième en deux branches.

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

A.3.1. Le premier moyen porte sur la modification législative concernant les « appareils 3.3 », sur l'assujettissement des « appareils 3.3 » à la loi du 7 mai 1999, sur l'introduction de la catégorie de jeux de hasard « jeux de hasard automatiques avec mise atténuée » et sur l'obligation de disposer d'une licence pour ces appareils. Les parties requérantes invoquent la violation, par les articles 2, 3 et 18 de la loi du 7 mai 2019, des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et du principe général de droit de la liberté de commerce et d'industrie et de la liberté d'entreprendre. Les exploitants de jeux de cartes et de société au sens de l'article 3, 3°, de la loi du 7 mai 1999 qui sont pratiqués au moyen d'un appareil (du type « appareils 3.3 »), qui ne peuvent procurer qu'un avantage matériel de faible valeur et qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III, ne sont pas soumis aux mêmes limitations que les exploitants des mêmes jeux de cartes et de société pratiqués dans un établissement de jeux de hasard de classe III. Les parties requérantes invoquent la violation du principe d'égalité, en ce que les exploitants des « appareils 3.3 » sont traités différemment selon que ces appareils sont exploités au sein ou en dehors d'établissements de jeux de hasard de classe III; cette inégalité de traitement s'observe au niveau du champ d'application de la loi du 7 mai 1999, de la limitation du nombre d'appareils et du montant de la mise, et de la perte horaire moyenne.

Selon les parties requérantes, la loi attaquée distingue deux catégories de personnes, à savoir les personnes physiques et morales qui exploitent des « appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III et les personnes physiques et morales qui exploitent des « appareils 3.3 » à l'intérieur d'un établissement de jeux de hasard de classe III. La seule restriction imposée à la première catégorie de personnes tient en ce que ces personnes ne peuvent pas exploiter les « appareils 3.3 » dans des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, sont consommées sur place. Ils peuvent toutefois exploiter ces appareils dans des parcs d'attractions, des kermesses, des foires commerciales ou autres, ainsi que dans des établissements où sont vendues des boissons, pour autant qu'elles ne le soient pas dans le but d'une consommation sur place. Le seul critère sur lequel la distinction entre ces personnes repose est donc la vente ou non de boissons, quelle qu'en soit la nature, à consommer au sein de l'établissement dans lequel les « appareils 3.3 » sont exploités.

Les parties requérantes estiment que la différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif. Le seul critère est en effet la vente ou non de boissons, quelle qu'en soit la nature, à consommer sur place dans l'établissement au sein duquel les « appareils 3.3 » sont exploités. Il n'y a aucun obstacle à la vente de boissons sur le lieu d'exploitation des « appareils 3.3 », tant que cette vente n'est pas destinée à une consommation sur place. Le critère n'est pas pertinent ni adéquat eu égard aux objectifs de la loi du 7 mai 1999. Les communes sont autorisées à soumettre des « appareils 3.3 » placés en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe III à une autorisation préalable et à des conditions non techniques, mais elles n'y sont pas tenues et il n'est prévu aucune condition minimale à laquelle les règlements et ordonnances communaux doivent satisfaire.

A.3.2.1. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres objecte qu'il est partiellement irrecevable parce que la violation alléguée de l'article 12 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas explicitée.

A.3.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres observe que les jeux de cartes et de société pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe I et II doivent toujours être considérés comme des jeux de hasard, que les jeux soient proposés sur des appareils ou non.

La différence de traitement repose sur un critère objectif, en l'occurrence la question de savoir si l'appareil est exploité en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II et III, ou au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe III. La subdivision par classes des établissements de jeux de hasard s'accompagne de différences fondamentales en ce qui concerne la nature de l'établissement de jeux de hasard et le nombre de jeux de hasard.

La différence de traitement poursuit un but légitime et est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi. La raison d'être de la catégorie « établissement de jeux de hasard de classe III ou débit de boissons » est de permettre aux débits de boissons de proposer une offre limitée, légale et régulée de jeux de hasard. En répondant ainsi au besoin de l'homme de participer à des jeux de hasard dans des cafés, le législateur peut lutter contre la prolifération de jeux de hasard illégaux et garantir la protection de la société et de l'ordre public, la protection du joueur, la protection des exploitants et la protection des intérêts fiscaux des régions.

Le Conseil des ministres soutient que le mode d'exploitation a une incidence sur le développement d'une dépendance au jeu. En effet, la vente de boissons et leur consommation sur place dans un débit de boissons permettent au joueur d'utiliser les « appareils 3.3 » pendant une plus longue période. En adoptant la disposition attaquée, le législateur a réagi à un problème concret qui se posait dans la pratique, à savoir le fait que des cafés installaient parfois des dizaines de ces « appareils 3.3 » et devenaient en fait des mini-salles de jeux.

Il existe également un rapport raisonnable de proportionnalité entre la différence de traitement et le but visé. Le risque d'un glissement de la problématique des « appareils 3.3 » des débits de boissons vers d'autres lieux est limité. Les jeux de cartes et de société (avec ou sans utilisation d'un appareil) qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II ou III ne sont exclus de la loi du 7 mai 1999 que s'ils ne nécessitent « qu'un enjeu très limité » et « ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur » (article 3, alinéa 1er, 3°).

En attribuant à la commune le pouvoir d'autoriser ces jeux et, le cas échéant, de les soumettre à des conditions d'exploitation non techniques, le législateur entendait mettre en place un régime offrant au niveau administratif qui est le plus proche du citoyen et qui est le plus à même d'évaluer les circonstances locales concrètes la possibilité d'intervenir adéquatement où cela s'avère nécessaire. Il y a donc une marge pour un travail sur mesure, adapté aux besoins concrets du terrain.

Le Conseil des ministres affirme que la réglementation attaquée ne viole ni la liberté d'entreprendre ni la liberté de commerce et d'industrie; la liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue et ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.3.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes observent que le Conseil des ministres ne conteste pas le fait que, quel que soit l'endroit où ils sont utilisés, les « appareils 3.3 » visés présentent les mêmes facteurs de risque en matière de comportements de jeu excessifs ou de dépendance au jeu. La conséquence matérielle, concrète, de la réglementation attaquée est que des « appareils 3.3 » peuvent être placés sans licence et sans restriction auprès de toutes sortes de détaillants, dans des supermarchés, chez des libraires, etc. La critique se résume essentiellement à ce qu'au nom de la protection du joueur, le législateur adopte une réglementation qui permet le développement inconsidéré et à grande échelle d'établissements de jeux de hasard et de salles de jeux, sans garantir des limites et sans prévoir des conditions, de sorte qu'au final, l'objectif qui était recherché de protéger le joueur est compromis.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les parties requérantes ne cherchent pas à soumettre tous les « appareils 3.3 » à la loi du 7 mai 1999, avec une même obligation de licence et un même mécanisme de contrôle. Les parties requérantes souscrivent aux objectifs de la loi du 7 mai 1999 et ce qu'elles visent, par l'introduction de leur recours en annulation, c'est que le législateur veille à la protection des joueurs et à la cohérence du contrôle de l'offre; le législateur doit traiter de la même manière tous les exploitants de jeux de hasard similaires, afin de garantir des règles du jeu égales et des conditions de concurrence équitables.

A.3.4. Le Conseil des ministres répète que les « appareils 3.3 » qui sont exploités en dehors des établissements de jeux de hasard de classe III présentent moins de facteurs de risque en matière de comportements de jeu excessifs ou de dépendance au jeu. Le Conseil des ministres souligne par ailleurs que les « appareils 3.3 » qui sont exploités en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III peuvent faire l'objet de restrictions ou de contrôles. Les communes ont la possibilité de soumettre des « appareils 3.3 » qui sont exploités en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II et III à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques.

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

A.4.1. Le deuxième moyen porte sur l'instauration de la limite d'âge pour utiliser les « appareils 3.3 » et pour participer aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale, ainsi que sur l'obligation d'un contrôle de l'âge, en combinaison avec une entrée en vigueur et un champ d'application différenciés. Les parties requérantes font valoir que les articles 3, 35 et 37 de la loi du 7 mai 2019 violent les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le principe général de droit de la liberté de commerce et d'industrie et de la liberté d'entreprendre, en ce que la limite d'âge et l'obligation d'un contrôle systématique de l'âge sur les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale et qui distribuent des jeux de loteries publiques sans l'intervention d'un vendeur ne sont instaurés qu'à une date à fixer par le Roi, alors que la limite d'âge et l'obligation d'un contrôle systématique de l'âge sur les jeux de hasard dans un établissement de jeux de hasard de classe III et sur les « appareils 3.3 » sont déjà entrées en vigueur. La circonstance que le contrôle de l'âge peut être effectué au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électroniques ou d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité est également source de discrimination, en ce que, pour les jeux de hasard exploités dans un établissement de jeux de hasard de classe III et pour les « appareils 3.3 », ce contrôle doit obligatoirement être effectué au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électroniques.

Selon les parties requérantes, le dispositif de la loi attaquée ne semble pas correspondre à l'intention du législateur. Le législateur avait déclaré vouloir créer un *level playing field* entre la Loterie Nationale et le marché privé, alors qu'il instaure une discrimination. Il n'a développé aucun argument justifiant pourquoi le contrôle de l'âge sur les appareils exploités par la Loterie Nationale peut être effectué sur la base de l'e-ID ou d'une autre technologie, alors que sur les appareils qui sont exploités par le marché privé, il ne peut être effectué qu'au moyen d'un lecteur de cartes e-ID. Pourtant, les deux dispositions tendent à protéger les mineurs.

A.4.2.1. En ce qui concerne le deuxième moyen, le Conseil des ministres soulève son irrecevabilité partielle, au motif qu'il n'apporte aucune précision quant à la violation alléguée de l'article 12 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2.2. Sur le fond, le Conseil des ministres relève qu'il résulte de la lecture combinée de l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002 et de l'arrêt n° 33/2004 qu'en ce qui concerne les jeux de hasard et les paris, la Loterie Nationale est en principe soumise aux mêmes règles de marché et de concurrence que les autres opérateurs privés qui proposent de tels jeux de hasard ou paris, sachant que les jeux de hasard et paris qui sont proposés par la Loterie Nationale présentent des caractéristiques spécifiques en matière de comportement de jeu responsable et sont soumis à des contrôles spécifiques (voy. également l'arrêt n° 226.797 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 18 mars 2014). Lorsque la Loterie Nationale propose les mêmes jeux de hasard ou paris que les opérateurs privés, elle est en principe soumise aux mêmes règles. Et donc, lorsque la Loterie Nationale propose des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999, elle doit respecter cette loi. Cela signifie que les restrictions en matière d'âge s'appliquent de la même manière aux jeux de hasard proposés par la Loterie Nationale et aux jeux de hasard proposés par d'autres opérateurs.

A.4.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes constatent que la défense du Conseil des ministres repose sur une lecture erronée de leur moyen. La différence de traitement qu'elles soulèvent ne vise pas, d'une part, les jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III et les « appareils 3.3 » et, d'autre part, les jeux de hasard organisés par la Loterie Nationale. En effet, la Loterie Nationale ne gère pas des débits de boissons/établissements de jeux de hasard de classe III, et n'exploite donc pas de jeux de hasard ni d'« appareils 3.3 » dans des établissements de jeux de hasard de classe III. La différence de traitement soulevée est celle que la loi attaquée fait naître, en ce qui concerne la limite d'âge et le contrôle de l'âge, entre, d'une part, les jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III et les « appareils 3.3 » et, d'autre part, les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale et qui distribuent des jeux de loteries publiques sans l'intervention d'un vendeur. L'offre et l'exploitation de loteries publiques de la Loterie Nationale au moyen d'un appareil n'exigent aucune intervention humaine de l'exploitant ou d'un tiers, autre que le joueur, de sorte qu'aucun contrôle externe n'est exercé, que ce soit à l'égard du joueur lui-même ou en ce qui concerne le déroulement du jeu et le comportement de jeu. La rapidité du jeu des billets à gratter, dont le joueur connaît immédiatement le résultat et auxquels il peut être tenté de rejouer pour compenser une perte antérieure, est un facteur négatif qui contribue au risque que présentent de tels billets à gratter.

A.4.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres constate que les parties requérantes ne contestent plus que la loi du 7 mai 1999 et celle du 19 avril 2002 opèrent une distinction entre les jeux de hasard, d'une part, et les loteries publiques, d'autre part, et qu'en ce qui concerne les jeux de hasard, la Loterie Nationale est en principe soumise aux mêmes règles que les opérateurs privés, si bien que ces deux catégories sont traitées de la même manière. Ensuite, le Conseil des ministres constate que les « appareils 3.3 » qui sont exploités dans des établissements de jeux de hasard de classe III, d'une part, et les appareils de la Loterie Nationale proposant des loteries publiques, d'autre part, ne sont pas comparables. Il s'agit de deux types d'appareils différents. Par ailleurs, les automates de la Loterie Nationale qui proposent des loteries publiques ne sont que des distributeurs de loteries publiques. Ces automates ne distribuent aucun gain; pour pouvoir toucher son gain, le joueur doit se rendre dans un point de vente traditionnel de la Loterie Nationale. Pour cette raison, ces automates ne sauraient être comparés à des « appareils 3.3 ».

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

A.5.1.1. Le troisième moyen soulevé par les parties requérantes concerne la procédure de sanction obligatoire en cas d'infraction à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution et l'amende administrative obligatoire prévue pour certaines infractions à la loi du 7 mai 1999. Les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 47, 49 et 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que du principe général de droit *non bis in idem*.

A.5.1.2. La première branche du troisième moyen concerne l'article 10 de la loi du 7 mai 2019 et est prise de la violation du principe de légalité en matière pénale, puisqu'en vertu de l'article 9 de la loi du 7 mai 2019, la Commission des jeux de hasard est tenue de lancer une procédure de sanction à l'encontre du titulaire de licence C ou de licence F2 qui « fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police » pour « trouble à l'ordre public », sans que le contenu normatif de ces notions soit défini en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique et sans que la police soit tenue de communiquer ledit procès-verbal aux communes.

Les mesures prévues à l'article 15/2, § 2, de la loi du 7 mai 1999 sont des sanctions de nature pénale, de sorte que le principe de légalité en matière pénale trouve à s'appliquer. Le but de la loi du 7 mai 1999 est répressif et tend à sanctionner le non-respect de la loi du 7 mai 1999, en vue de prévenir toute récidive. Ceci suffit pour établir la nature pénale de l'infraction.

A.5.1.3. Dans la deuxième branche du troisième moyen, les parties requérantes critiquent l'obligation pour la Commission des jeux de hasard de lancer une procédure de sanction et d'imposer des sanctions administratives à l'encontre du titulaire de licence C ou F2 qui fait l'objet d'un procès-verbal, sans que ces sanctions administratives éteignent l'action pénale, de sorte que le titulaire de licence concerné pourra à nouveau être poursuivi et sanctionné pénalement pour les mêmes faits. La loi attaquée viole donc le principe général de droit *non bis in idem*.

A.5.1.4. La troisième branche du troisième moyen porte sur l'inégalité de traitement entre, d'une part, les titulaires de licence C et F2 et, d'autre part, les titulaires de licence A et B et les exploitants d'« appareils 3.3 », en ce que la commune ne peut lancer la procédure de sanction que vis-à-vis de la première catégorie de titulaires de licence, sans que cette différence soit raisonnablement justifiée. Les parties requérantes ne comprennent pas pourquoi le risque de nuisances et la nécessité de maintien de l'ordre seraient moins importants en ce qui concerne les exploitants de la deuxième catégorie qu'en ce qui concerne les titulaires de licence C et F2. Le risque semble même plus élevé en ce qui concerne les « appareils 3.3 » parce qu'ils ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 7 mai 1999. Le nombre d'appareils n'étant pas limité, le nombre de joueurs jouant simultanément peut être plus élevé chez un exploitant d'« appareils 3.3 » que chez un titulaire de licence C, ce qui renforce le risque de nuisances, de troubles à l'ordre public et d'infractions.

A.5.1.5. La quatrième et dernière branche du troisième moyen porte sur le fait que, lorsque le procureur du Roi ne poursuit pas une infraction pour des raisons d'opportunité, sans que la réalité de l'infraction soit mise en doute, la Commission des jeux de hasard est tenue de lancer une procédure de sanction et d'imposer une amende administrative, sans toutefois disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine que le juge pénal et sans avoir la possibilité de suspendre l'amende administrative ou de l'assortir d'un sursis.

A.5.2.1. En ce qui concerne la première branche du troisième moyen, le Conseil des ministres estime que l'avertissement, la suspension ou la révocation de la licence et l'interdiction provisoire ou définitive de l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard que la Commission des jeux de hasard impose en application de l'article 15/2 ne sont pas des peines au sens de l'article 14 de la Constitution ou de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les mesures précitées ne sont pas des mesures pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais des mesures administratives qui sont imposées parce que le titulaire de licence C ou F2 a enfreint des règles dans une mesure qui porte atteinte à son honneur et à sa dignité, de sorte que ces mesures peuvent se rapporter à des manquements qui ne font pas nécessairement l'objet d'une définition précise.

Selon le Conseil des ministres, les cas dans lesquels des sanctions peuvent être imposées concernent des situations qui affectent l'honneur et la dignité du titulaire de licence d'un établissement de jeux de hasard. Un exploitant qui est responsable de troubles à l'ordre public ou qui commet des infractions aux lois précitées, et qui ne s'acquitte donc pas soigneusement des responsabilités sociales liées à son exploitation, risque de ne pas s'acquitter soigneusement non plus des responsabilités sociales qui lui incombent dans le cadre de l'exploitation d'un jeu de hasard. Il n'est dès lors nullement déraisonnable que le législateur ait jugé souhaitable de prévoir également dans de tels cas une sanction pour l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard, même si l'infraction ne porte pas nécessairement sur l'exploitation du jeu de hasard à proprement parler.

Le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée doit raisonnablement être interprétée comme visant la situation dans laquelle les troubles à l'ordre public sont d'une manière ou d'une autre imputables au titulaire de licence au sein de son exploitation. Il serait totalement insensé de soumettre à une procédure de sanction un exploitant victime de troubles à l'ordre public dans des circonstances totalement indépendantes de sa volonté.

Selon le Conseil des ministres, on ne peut pas davantage suivre les parties requérantes lorsqu'elles font valoir que la communication des procès-verbaux aux communes ne trouverait aucun fondement dans l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999. Cette disposition prévoit que la commune informe la Commission des jeux de hasard lorsqu'un titulaire de licence C ou F2 fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits qu'elle vise. Il en ressort à tout le moins implicitement que la police est tenue de communiquer les procès-verbaux à la commune.

A.5.2.2. En ce qui concerne la deuxième branche du troisième moyen, le Conseil des ministres constate que les mesures ne sont pas des sanctions pénales, de sorte que le principe général de droit *non bis in idem* ne trouve pas à s'appliquer. L'imposition d'une mesure administrative a un effet totalement autonome et existe en dehors du régime de sanction proprement dit.

A.5.2.3. En ce qui concerne la troisième branche du troisième moyen, le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes ne tiennent pas compte des caractéristiques spécifiques et des risques propres aux établissements de jeux de hasard exploités par les titulaires de licence A et B. Le législateur a choisi d'attribuer aux communes un rôle dans la surveillance des débits de boissons (titulaire de licence C) et des agences de paris, bookmakers, libraires et associations de courses (titulaire de licence F2). La situation du titulaire de licence C ou F2 et celle des établissements de jeux de hasard A (casinos) et B (machines de jeux) sont différentes. Les titulaires de licence C et F2 sont beaucoup plus nombreux, très dispersés géographiquement et ciblent surtout des utilisateurs locaux. La Commission des jeux de hasard ne peut donc pas contrôler tous ces établissements de façon proactive, raison pour laquelle une mission de contrôle a été dévolue aux communes. Contrairement à ce qui est le cas pour les casinos et pour les machines de jeux, les débits de boissons (titulaires de licence C) et les libraires (titulaires de licence F2) exploitent en outre des lieux où les jeux de hasard ne constituent qu'une activité accessoire en sus d'autres activités. Dans les établissements de jeux de hasard de classe I et II, le jeu de hasard ne constitue pas une activité accessoire, et le nombre d'établissements de jeu de hasard de classe I et II est limité, si bien que leur contrôle par la Commission des jeux de hasard reste gérable.

A.5.2.4. En ce qui concerne la quatrième branche du troisième moyen, le Conseil des ministres observe que les parties requérantes partent d'une interprétation erronée des dispositions attaquées. L'article 15/3, § 2, de la loi du 7 mai 1999 ne prévoit aucune différence de traitement quant à la possibilité d'abaisser la sanction en dessous du minimum légal selon que les juridictions pénales statuent sur une sanction pénale ou que la Commission des jeux de hasard statue sur une amende administrative. L'article 15/3, § 2, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que les montants minimum et maximum de l'amende administrative correspondent aux montants minimum et maximum de l'amende pénale, majorés des décimes additionnels. La possibilité de réduire la sanction existe donc pareillement dans les deux cas.

A.5.3.1. En ce qui concerne la première branche du troisième moyen, les parties requérantes répètent, dans leur mémoire en réponse, que les mesures sont de nature pénale.

Les parties requérantes ne contestent pas le pouvoir d'appréciation dont le législateur dispose pour déterminer les comportements qui doivent être sanctionnés, pour les punir d'une sanction administrative le cas échéant, et pour fixer la procédure. Mais le choix du législateur doit être raisonnablement justifié, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.5.3.2. En ce qui concerne également la deuxième branche du troisième moyen, les parties requérantes répètent que les mesures sont des sanctions pénales, de sorte que le principe général de droit *non bis in idem* s'applique.

A.5.3.3. En ce qui concerne la troisième branche du troisième moyen, les parties requérantes soulignent que les communes n'ont pas l'obligation, mais seulement la possibilité, de lancer la procédure de sanction à l'encontre des titulaires de licence C et F2 concernés.



A.5.3.4. En ce qui concerne la quatrième branche du troisième moyen, les parties requérantes estiment, avec le Conseil des ministres, que la Commission des jeux de hasard, et, en cas de recours, le tribunal de première instance, doivent pouvoir disposer, en ce qui concerne l'amende administrative, des mêmes possibilités d'individualisation de la peine que le juge pénal, tant en ce qui concerne l'admission de circonstances atténuantes qu'en ce qui concerne la suspension ou le sursis de l'amende administrative.

A.5.4.1. En ce qui concerne la première branche du troisième moyen, le Conseil des ministres souligne qu'il s'agit en l'espèce de mesures administratives qui sont imposées parce que le titulaire de licence C ou F2 enfreint des règles dans une mesure qui affecte son honneur et sa dignité. Les sanctions précitées ne visent pas à sanctionner les titulaires de licence, mais à protéger l'ordre public et les joueurs. Le but de l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 n'est donc pas répressif et ne vise pas à punir le non-respect de la loi du 7 mai 1999 en vue de prévenir toute récidive. Le principe de légalité en matière pénale ne trouve donc pas à s'appliquer.

Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres confirme que la Commission des jeux de hasard est tenue de respecter les principes généraux de bonne administration.

A.5.4.2. En ce qui concerne la troisième branche du troisième moyen, le Conseil des ministres souligne que l'article 15/2, § 3, de la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas à tout titulaire de licence F2, mais seulement au titulaire de licence F2 qui est libraire, à l'exclusion donc du titulaire de licence F2 qui exploite un établissement de jeux de hasard de classe IV.

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

A.6.1.1. Le quatrième moyen invoqué par les parties requérantes porte sur l'apposition par le bourgmestre de scellés sur les jeux de hasard automatiques, dans le cadre de la procédure de sanction.

A.6.1.2. Dans la première branche du quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que la loi attaquée traite différemment, d'une part, les titulaires de licence C et F2, et, d'autre part, les titulaires de licence A et B et les exploitants d'« appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III, en ce qu'elle n'autorise le bourgmestre à apposer des scellés que sur les jeux de hasard exploités par un titulaire de licence C ou F2, et non sur les jeux de hasard exploités par les titulaires de licence A et B et sur les « appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III. Les parties requérantes font à nouveau valoir qu'elles ne comprennent pas pourquoi le risque de nuisances et de troubles à l'ordre public serait moindre en ce qui concerne ces exploitants qu'en ce qui concerne les titulaires de licence C et F2 et établissements de jeux de hasard de classe I, II et III. Le risque semble même plus élevé en ce qui concerne les « appareils 3.3 », dès lors que ceux-ci ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 7 mai 1999.

A.6.1.3. Dans la deuxième branche du quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que la loi attaquée autorise le bourgmestre à apposer des scellés sur des appareils exploités par des titulaires de licence C et F2, sans préciser en même temps, dans des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, les infractions et les circonstances qui peuvent donner lieu à l'apposition des scellés, ni la durée de la mise sous scellés.

Selon les parties requérantes, l'apposition de scellés est une mesure contraignante empêchant les titulaires de licence C et F2 d'exploiter encore les appareils mis sous scellés. Elle constitue une ingérence dans leur droit au respect des biens, ainsi que dans leur liberté de commerce et d'industrie et dans leur liberté d'entreprendre.

A.6.1.4. Dans la troisième branche du quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 10, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 viole le droit de propriété, la liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'entreprendre, en ce qu'il autorise le bourgmestre à mettre sous scellés des appareils exploités par les titulaires de licence C et F2, sans entourer cette mise sous scellés de garanties procédurales assurant que la mise sous scellés n'est possible, pour le délai strictement nécessaire, que pour prévenir ou écarter un risque sérieux et réel de nouveaux troubles à l'ordre public ou de nuisances futures résultant de l'exploitation de jeux de hasard. L'ingérence doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens.

A.6.2.1. En ce qui concerne la première branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres répète que la situation des titulaires de licence C et F2 est différente de celle des titulaires de licence A et B et des exploitants d'« appareils 3.3 ». Les titulaires de licences C et F2 sont beaucoup plus nombreux, très dispersés géographiquement et ciblent surtout des utilisateurs locaux. La Commission des jeux de hasard ne peut donc pas contrôler ces établissements de façon proactive. En outre, il s'agit généralement d'une activité accessoire.

A.6.2.2. En ce qui concerne la deuxième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres estime que les mesures qui sont prévues dans la loi du 7 mai 1999 n'ont pas un caractère pénal et ne sont donc pas soumises au principe de légalité en matière pénale.

Selon le Conseil des ministres, la mise sous scellés poursuit l'intérêt général, en ce qu'elle tend à mettre fin à des troubles à l'ordre public ou à d'autres infractions énoncées à l'article 15/2, §§ 2 et 3, dans l'attente d'une décision définitive de la Commission des jeux de hasard. La mise sous scellés de jeux de hasard automatiques relève des risques d'exploitation normaux. Par définition, la possibilité d'exploiter des jeux de hasard revêt un caractère exceptionnel, et donc précaire. Le fait qu'on puisse être subitement mis dans l'impossibilité d'exploiter certains jeux de hasard automatiques, lorsqu'existent des raisons impérieuses qui le justifient, est donc inhérent aux risques commerciaux normaux de l'exploitant de jeux de hasard.

A.6.2.3. En ce qui concerne la troisième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres observe que l'obligation d'audition et le principe de proportionnalité sont intégralement applicables comme principes généraux de bonne administration (voy. l'arrêt de la Cour n° 84/2019 du 28 mai 2019, B.21).

A.6.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes constatent qu'il est exact que le bourgmestre qui prend une décision de mise sous scellés doit, en sa qualité d'organe de l'administration active, respecter les principes de bonne administration. Mais cela n'enlève rien au constat de ce que la mise sous scellés en cause, qui revêt un caractère particulièrement intrusif, n'est limitée en aucune manière, puisque la mesure ne requiert aucune validation et qu'elle n'a pas non plus de durée maximale absolue.

A.6.4.1. En ce qui concerne la deuxième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres rappelle, dans son mémoire en réplique, que la mise sous scellés des appareils de jeux de hasard de titulaires de licence C ou F2 n'impose ni à ces personnes ni aux titulaires de licence E qui sont éventuellement propriétaires des appareils des désagréments plus importants que ceux auxquels ils peuvent s'attendre dans l'intérêt général. La possibilité d'exploiter des jeux de hasard revêt, par définition, un caractère exceptionnel, et donc précaire (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-419/1, p. 2).

A.6.4.2. En ce qui concerne la troisième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres constate qu'il ne saurait découler du fait que les délais de la procédure de sanction visée à l'article 15/2, §§ 2 et 3, sont des délais d'ordre que le législateur aurait dû fixer une durée maximale, exprimée en mois, en ce qui concerne la mise sous scellés.

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

A.7.1.1. Le cinquième moyen invoqué par les parties requérantes porte sur l'enquête d'antécédents effectuée dans le cadre de la demande d'une licence de classe C. Il y a lieu de joindre à une telle demande l'avis du bourgmestre, conformément au modèle standard défini par l'annexe II de l'arrêté royal du 11 octobre 2018. Dans ce cadre, le bourgmestre doit notamment vérifier si la police a établi des procès-verbaux pour des troubles à l'ordre public, pour une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées et concernant la patente pour le débit de boissons spiritueuses, et pour une infraction à la loi du 7 mai 1999. Si la commune a des objections motivées, la Commission des jeux de hasard ne peut délivrer une licence de classe C.

A.7.1.2. Dans la première branche du cinquième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 19, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 ne soumet à une enquête d'antécédents que les candidats titulaires de licence de classe C, et non les autres candidats titulaires de licence, ni les candidats exploitants. Le demandeur d'une licence de classe C ne peut avoir eu, au cours des cinq années précédant sa demande, aucun antécédent défavorable en matière de faits punissables ou d'ordre public qui serait incompatible avec l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard. Le Roi est habilité à déterminer les critères relatifs aux antécédents défavorables en matière de faits punissables ou d'ordre public qui sont incompatibles avec l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard.

Pour les parties requérantes, cette enquête d'antécédents constitue une entrave à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'entreprendre.

Avant l'entrée en vigueur de la modification législative attaquée, les conditions de licence étaient similaires pour tous les demandeurs de licence. Selon les parties requérantes, la différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif et elle n'est ni pertinente, ni raisonnablement justifiée.

A.7.1.3. En ce qui concerne la deuxième branche du cinquième moyen, les parties requérantes invoquent une violation du droit au respect de la vie privée, en ce que le traitement des données de l'enquête d'antécédents ne serait pas strictement nécessaire et parce qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité avec les objectifs de la loi du 7 mai 1999.

Dans la mesure où la loi attaquée du 7 mai 2019 vise l'échange de données à caractère personnel, le législateur est également tenu de respecter les garanties minimales prévues par le règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD).

Selon les parties requérantes, le traitement des données à caractère personnel prévu par la loi du 7 mai 2019 viole les conditions définies par le RGPD parce que le demandeur de licence n'a pas consenti au traitement de ses données à caractère personnel, parce que le traitement des données à caractère personnel sur une période de cinq ans ne répond pas aux principes de minimisation des données et parce que la loi du 7 mai 2019 ne prescrit pas la destruction immédiate des données consultées dès que devient définitive la décision administrative à laquelle l'examen de ces données à caractère personnel a abouti.

A.7.2.1. Le Conseil des ministres souligne que l'enquête d'antécédents tend à traduire et à préciser l'exigence actuelle selon laquelle un demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction. La différence de traitement repose donc sur un but légitime et sur un critère objectif, à savoir la nature de l'établissement de jeux de hasard.

Selon le Conseil des ministres, il n'est nullement déraisonnable de prévoir l'enquête d'antécédents à l'égard du demandeur d'une licence de classe C, puisque cette catégorie concerne des établissements qui sont des débits de boissons dans lesquels des jeux de hasard sont proposés. Ce sont des établissements récréatifs où des mineurs aussi peuvent être présents et où les jeux de hasard ne constituent pas la principale activité de l'établissement. Dans de tels établissements, le risque existe que des visiteurs soient tentés de s'essayer au jeu de hasard. Par l'obligation de contrôler les antécédents, le législateur a simplement voulu instaurer une surveillance renforcée pour cette catégorie, en assignant également un rôle important à la commune. La différence de traitement est raisonnablement justifiée et proportionnée au but fixé et il n'est pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce et d'industrie et à la liberté d'entreprendre, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable.

A.7.2.2. En ce qui concerne la deuxième branche du cinquième moyen, le Conseil des ministres relève que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la loi, attaquée, du 7 mai 2019 au regard du RGPD. Eu égard à l'effet direct de ce règlement, celui-ci demeure pleinement applicable en plus de la loi du 7 mai 2019, si bien que le Conseil des ministres ne comprend pas comment ce règlement pourrait être violé.

Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que les parties requérantes partent d'une lecture erronée de la loi du 7 mai 2019 lorsqu'elles affirment que la Commission des jeux de hasard serait tenue de traiter les données à caractère personnel relatives aux antécédents sur une période de cinq ans (voy. l'arrêté royal du 22 décembre 2000).

S'il devait être question d'un traitement de données à caractère personnel par la Commission des jeux de hasard, le Conseil des ministres constate que cette ingérence est raisonnablement justifiée (arrêt de la Cour n° 29/2018 du 15 mars 2018). Les parties requérantes ne démontrent pas que le traitement des données à caractère personnel relatives aux antécédents défavorables incompatibles avec l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard, durant les cinq années précédant la demande de licence, ne serait pas proportionné eu égard aux buts légitimes poursuivis par l'enquête d'antécédents. Celle-ci sert à compléter l'exigence actuelle en vertu de laquelle le demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction.

Enfin, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes partent tout à fait à tort de l'idée que le traitement des données à caractère personnel devrait reposer sur le consentement du demandeur de licence. Plusieurs autres dispositions du RGPD permettent le traitement des données prévu par la disposition attaquée (article 6, paragraphe 1, c) et e)).

A.7.3. En ce qui concerne la deuxième branche du cinquième moyen, les parties requérantes soutiennent que la Cour est compétente pour contrôler la loi attaquée au regard du RGPD, parce que ce règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Les parties requérantes invoquent la violation non pas du RGPD en tant que tel, mais du RGPD lu en combinaison avec les articles 10, 11 et 22 de la Constitution.

Selon elles, la thèse du Conseil des ministres selon laquelle le traitement des données à caractère personnel du demandeur d'une licence de classe C ne repose pas sur son consentement au sens de l'article 6, paragraphe 1, a), du RGPD, mais sur les obligations légales et sur l'exécution d'une mission d'intérêt public au sens de l'article 6, paragraphe 1, c) et e), du RGPD, est inexacte. Tant que l'intéressé ne demande pas une licence de classe C, ses données à caractère personnel ne peuvent être traitées. L'enquête d'antécédents et le traitement des données à caractère personnel résultent de cette demande. Par conséquent, seul le consentement du demandeur de licence peut constituer le fondement du traitement des données.

A.7.4. En ce qui concerne la deuxième branche du cinquième moyen, le Conseil des ministres fait valoir dans son mémoire en réplique que le traitement des données à caractère personnel découle non pas de la disposition attaquée, mais de l'article 1/1 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000. Cette disposition ne fait cependant pas l'objet du recours.

Par ailleurs, le Conseil des ministres relève qu'il ne peut être raisonnablement contesté qu'il existe une obligation légale de refuser une demande de licence en cas de contrôle défavorable. Partant, il ne peut être raisonnablement contesté que l'enquête d'antécédents est nécessaire à l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public.

- B -

### *Quant à la loi attaquée*

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 et 37 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 7 mai 2019).

B.1.2. La loi attaquée modifie la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (ci-après : la loi du 7 mai 1999). La loi initiale du 7 mai 1999 tend :

« à définir une série de principes dans la loi, un cadre qui soumettrait les opérateurs de jeux à des règles d'exploitation strictes en contrepartie de la sécurité professionnelle et de la certitude d'un gain raisonnable.

Elle repose sur le double principe suivant :

- l'exploitation de jeux de hasard reste - *a priori* - interdite;
- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles.

[...]

Tout est conçu en fonction d'un quadruple objectif :

- la protection de la société et la sauvegarde de l'ordre public;
- la protection du joueur;
- la protection des exploitants;
- la protection des intérêts fiscaux des régions » (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-419/1, pp. 2-3).

La loi du 7 mai 1999 applique donc le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, mais elle prévoit des exceptions par un système d'autorisations sous la forme de licences octroyées par la Commission des jeux de hasard (*Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 3-4).

B.1.3. L'économie générale de la loi, attaquée, du 7 mai 2019 peut se résumer comme suit :

« Le projet de loi modifie des dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection du joueur pour notamment l'adapter à certaines pratiques constatées auprès des opérateurs de jeux.

Il augmente le nombre maximum de jeux de hasard pouvant être exploités dans les débits de boissons en y interdisant l'exploitation de machines non autorisées par la loi.

La composition de la Commission des jeux de hasard et les conditions de nomination sont modifiées.

Le pouvoir de sanction de la Commission des jeux de hasard est renforcé.

Les établissements de classe IV sont tenus de conclure une convention avec la commune où ils souhaitent s'établir.

Les jeux de hasard dits ‘ virtuels ’ exploités dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV sont interdits aux personnes de moins de 21 ans et le système de contrôle EPIS devient applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Compétence est donnée au Roi pour réglementer la publicité liée aux jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 3).

*Quant aux « appareils 3.3 » (premier moyen)*

B.2. Les parties requérantes demandent l’annulation des articles 2, 3 et 18 de la loi, attaquée, du 7 mai 2019.

L’article 2 dispose :

« L’article 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, modifié par la loi du 10 janvier 2010, est complété par un 11° rédigé comme suit :

‘ 11° jeux de hasard automatiques avec mise atténuée : appareil sur lequel des jeux de hasard sont exploités sur lequel il est moins possible de jouer à des jeux de hasard que sur d’autres appareils dans les établissements de jeux de hasard de classe III, de sorte que l’ensemble des mises résulte en une perte horaire de moyenne inférieure au montant par heure tel que visé à l’article 8, alinéa 3, et que les mises par jeu ne peuvent pas dépasser la valeur de la pièce de monnaie de la plus grande valeur en circulation.

Le Roi fixe l’échelle des mises visée à l’alinéa 1er, 11°. ’ ».

L’article 3 dispose :

« A l’article 3, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l’alinéa 1er, 3., les mots ‘ classe I et II ’ sont remplacés par les mots ‘ classe I et II, à l’exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III qui utilisent un appareil ’;

2° deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 1 et 2 :

‘ Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l’alinéa 1er, 3., offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d’âge et ne peuvent être joués qu’au moyen d’appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l’âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d’un lecteur de cartes d’identité électronique[s].

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1er, 3., qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques. »;

3° dans l'alinéa 2 actuel, les mots ' en application des points 2 et 3 les conditions ' sont remplacés par les mots ' en application de l'alinéa 1er, 2. et 3., les conditions. ' ».

À la suite de cette modification, l'article 3 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Ne sont pas des jeux de hasard au sens de la présente loi :

1. l'exercice des sports;
2. les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum;
3. les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III qui utilisent un appareil, les jeux exploités dans des parcs d'attractions ou par des industriels forains à l'occasion[...] de kermesses, de foires commerciales ou autres et en des occasions analogues, ainsi que les jeux organisés occasionnellement et tout au plus quatre fois par an par une association locale à l'occasion d'un événement particulier ou par une association de fait à but social ou philanthropique ou par une association sans but lucratif au bénéfice d'une œuvre sociale ou philanthropique, et ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur.

Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1er, 3, offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique.

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1er, 3, qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques.

Le Roi détermine, en application de l'alinéa 1er, 2. et 3., les conditions du type d'établissement, du type de jeu, du montant de la mise, de l'avantage qui peut être attribué et de la perte moyenne par heure ».

L'article 18 dispose :

« Dans l'article 39 de la même loi, les mots ' deux jeux de hasard ' sont remplacés par les mots ' deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' ».

B.3.1. Selon les parties requérantes, les articles 2, 3 et 18 de la loi du 7 mai 2019 violent l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général de droit de la liberté de commerce et d'industrie et de la liberté d'entreprendre.

Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées font naître une discrimination entre les exploitants de jeux de cartes et de société qui sont pratiqués au moyen d'un appareil, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur (ci-après : les « appareils 3.3 »), selon que ces jeux sont pratiqués, d'une part, en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III et, d'autre part, au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe III.

La première catégorie d'exploitants n'est pas soumise aux mêmes conditions et limitations que la seconde catégorie en ce qui concerne l'assujettissement à la loi du 7 mai 1999 et à toutes les obligations qui en découlent, le nombre maximal d'appareils 3.3 qui peuvent être exploités et le montant de la mise et de la perte horaire moyenne.

B.3.2. Les parties requérantes n'indiquent pas en quoi les articles 2, 3 et 18, attaqués, de la loi du 7 mai 2019 violeraient l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

B.4.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.



L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.2. L'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ».

L'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

B.4.3. La liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'entreprendre sont des principes généraux de droit qui sont également inscrits à l'article II.3 du Code de droit économique, qui dispose que chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix.

La liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'entreprendre doivent s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétences.

Enfin, la liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.5. La loi du 7 mai 1999 définit la notion de « jeu de hasard ». Un « jeu de hasard » est tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain (article 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999). Le législateur a exclu de cette définition, outre l'exercice des sports (article 3, 1°, de la loi du 7 mai 1999), les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum (article 3, 2°), et certains jeux de cartes ou de société (article 3, 3°).

On peut distinguer les catégories de jeux de hasard suivantes :

1. Les jeux de hasard au sens de l'article 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999, qui sont soumis à l'interdiction de principe et à l'obligation de licence prévues aux articles 4 et 25 de la loi du 7 mai 1999. Il s'agit de « tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain ».

2. Les jeux de hasard automatiques avec mise atténuée au sens de l'article 2, 11°, de la loi du 7 mai 1999, qui ne sont pas des jeux de cartes ou de société au sens de l'article 3, 3°, de la loi du 7 mai 1999. Il s'agit d'un « appareil sur lequel des jeux de hasard sont exploités sur lequel il est moins possible de jouer à des jeux de hasard que sur d'autres appareils dans les établissements de jeux de hasard de classe III, de sorte que l'ensemble des mises résulte en une perte horaire de moyenne inférieure au montant par heure tel que visé à l'article 8, alinéa 3, et que les mises par jeu ne peuvent pas dépasser la valeur de la pièce de monnaie de la plus grande valeur en circulation ».

3. Les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas pratiqués au moyen d'un appareil (et qui ne sont donc pas automatiques), qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur au sens de l'article 3, 3°, de la loi du 7 mai 1999.

4. Les jeux de cartes ou de société au sens de l'article 3, 3°, de la loi du 7 mai 1999, qui sont pratiqués au moyen d'un appareil, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité, et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur, qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III.

5. Les jeux de cartes ou de société au sens de l'article 3, 3°, de la loi du 7 mai 1999, qui sont pratiqués en utilisant un appareil, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité, et qui ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, qui sont pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III.

B.6.1. En vertu de l'article 2, attaqué, de la loi du 7 mai 2019, l'ensemble des mises sur des jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ne peut excéder une perte horaire moyenne de 12,50 euros (article 8 de la loi du 7 mai 1999) et les mises par partie ne peuvent dépasser 2 euros.

Étant donné que les « jeux de hasard automatiques avec mise atténuée » sont des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999, ils relèvent en principe du champ d'application et du régime de licences de la loi du 7 mai 1999, sauf s'ils en sont exclus par l'article 3 de la loi du 7 mai 1999.

B.6.2. L'article 3, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 vise à réglementer, dans certains cas, les jeux de cartes et de société qui étaient auparavant exclus de la définition des jeux de hasard par l'article 3 de la loi du 7 mai 1999. Selon le législateur, il s'indique de limiter l'installation d'« appareils 3.3 » dans des établissements de jeux de hasard de classe III.

À cet égard, les travaux préparatoires mentionnent :

« Par conséquent, dans les établissements de jeux de classe III, les machines 3.3 actuelles tombent dans le champ d'application de l'article 39, tel que modifié. Concernant le type d'établissement, il a été décidé de ne permettre ces jeux que dans les établissements de jeux de hasard de classe III. La commission des jeux de hasard a souvent constaté que les gens ont besoin de s'amuser en jouant dans les cafés, raison pour laquelle des machines y sont déjà exploitées, sans que des critères ne soient fixés. Les machines peuvent être exploitées dans ces nouvelles conditions d'exploitation. Par exemple, un maximum de 2 machines dans un café. Dans d'autres endroits, [...] placer des machines 3.3 reste possible. Cependant, ces machines doivent être autorisées par la Commission des jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 6).

À propos de l'amendement qui est à l'origine de l'article 3, les travaux préparatoires mentionnent :

« 1) Il tend en premier lieu à exclure du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard les jeux de cartes et de société qui sont organisés sans appareil dans un café, tout comme c'était déjà le cas des jeux de ce type organisés en dehors d'un café. Cette façon de faire permet de préserver les jeux à caractère traditionnel et local.

2) L'amendement vise ensuite à habiliter les pouvoirs locaux à soumettre, dans le cadre de leur compétence de maintien de l'ordre public, certains jeux (de hasard) de faible portée – les jeux de cartes et de société – à une autorisation préalable et à certaines conditions d'exploitation (même s'ils sont proposés sur des appareils).

3) Le principe de l'interdiction de jeu est également instauré pour les mineurs d'âge en ce qui concerne les jeux proposés sur des appareils » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 36, 37 et 39).

Pour ce faire, le législateur a prévu les règles suivantes :

- Les jeux de cartes ou de société pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III au moyen d'un appareil (« appareils 3.3 ») sont considérés comme des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999; ils sont soumis à l'obligation de licence (article 4, *juncto* l'article 39, de la loi du 7 mai 1999) et au cadre correspondant en matière de régulation et de contrôle.

- Les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas pratiqués dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III ne sont pas des jeux de hasard, mais lorsqu'ils sont proposés sur des appareils (« appareils 3.3 »), ils sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être pratiqués qu'au moyen d'appareils expressément autorisés à cet effet par la Commission des jeux de hasard.

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas considérés comme des jeux de hasard (article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999) à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques (article 3, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999), qu'ils soient proposés sur des appareils ou non.

B.6.3. L'article 18 attaqué modifie l'article 39 de la loi du 7 mai 1999, qui définit désormais les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons comme étant « des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ». Il en résulte que les établissements de jeux de hasard de classe III peuvent exploiter au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée.

Cette limitation a été justifiée de la manière suivante dans les travaux préparatoires :

« L'article 12 fixe le nombre maximum d'appareils de jeux de hasard pouvant être exploités par les débits de boissons. Un café pourra exploiter deux nouvelles machines de jeux de hasard avec mise atténuée.

L'objectif ici est de permettre aux cafetiers d'avoir une activité de jeu leur octroyant une certaine rentabilité économique. En même temps, l'exception prévue à l'article 3.3 est dorénavant exclue en se référant à l'article 3 de cette loi.

Suite à l'avis du Conseil d'État 63.661/4 du 4 juillet 2018, la définition de ' jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' a été insérée dans la loi sur les jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

B.7. La Cour doit se prononcer en substance sur la question de savoir si le fait que le législateur soumette à l'application de la loi du 7 mai 1999 les « appareils 3.3 » qui sont exploités dans un établissement de classe III, à l'exclusion des « appareils 3.3 » qui ne sont pas exploités dans un établissement de classe III (ni dans un établissement de classe I ou II), alors que, dans les deux cas, ces appareils ne nécessitent qu'un enjeu très limité et qu'ils ne peuvent procurer au joueur qu'un avantage matériel de faible valeur, est constitutionnel. La Cour examine le moyen en ce sens.

B.8.1. La Cour contrôle les dispositions attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre.

B.8.2. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

B.9.1. Selon les travaux préparatoires reproduits plus haut, la raison d'être de la catégorie « établissement de jeux de hasard de classe III ou débit de boissons » est de permettre aux débits de boissons de proposer une offre limitée, légale et régulée de jeux de hasard. Les mesures que le législateur a prises visent à lutter contre la prolifération de jeux de hasard illégaux et à garantir la protection de la société et de l'ordre public, la protection du joueur, la protection des exploitants et la protection des intérêts fiscaux des régions.

Du fait de la modification apportée par la loi attaquée, un débit de boissons peut exploiter deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée, à condition que l'exploitant dispose d'une licence de classe C et qu'il respecte les règles applicables.

B.9.2. La différence de traitement est raisonnablement justifiée, compte tenu de ce que le mode d'exploitation, à l'intérieur ou en dehors d'un débit de boissons, influence grandement le développement d'une dépendance au jeu. La vente de boissons et leur consommation sur place, dans un établissement de jeux de hasard de classe III, permettent en effet au joueur d'utiliser les « appareils 3.3 » pendant une plus longue période. Les travaux préparatoires précisent :

« Le ministre explique que la législation actuelle permet aux cafés de placer deux appareils de bingo. En outre, un nombre illimité de 'pseudo-jeux de hasard' peuvent être proposés, c'est-à-dire d'appareils '3.3'. Ces appareils ne sont pas régis par la législation sur les jeux de hasard et ne sont donc pas réglementés ou contrôlés. Cependant, on constate que ces appareils peuvent également créer une dépendance au moins aussi grande que les jeux de hasard réglementés. En outre, les cafés sont des établissements récréatifs où des mineurs peuvent également être présents. C'est pourquoi le gouvernement estime qu'il convient d'inclure également les appareils '3.3' dans les cafés dans le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard et de réglementer leur placement. Il conviendra dès lors de prévoir des contrôles d'âge, des restrictions concernant l'utilisation et le nombre d'appareils pouvant être installés, une licence obligatoire, et leur supervision par la Commission des jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35).

B.9.3. En outre, il y a lieu de constater qu'un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe III peut exploiter deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée. Il n'est donc pas soumis à une interdiction absolue d'exploiter des jeux de hasard.

B.9.4. Ensuite, le risque de voir apparaître des mini-salles de jeux équipées d'« appareils 3.3 » dans d'autres lieux que des débits de boissons est négligeable. Qu'ils soient pratiqués au moyen d'un appareil ou non, les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III ne sont exclus de la loi du 7 mai 1999 que lorsqu'ils « ne nécessitent qu'un enjeu très limité » et « ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur » (article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999). L'article 3, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 énonce encore plusieurs conditions supplémentaires en ce qui concerne les jeux de cartes ou de société pratiqués au moyen d'un appareil qui, en vertu de l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, ne sont pas considérés comme des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999 et sont exploités en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe III :

- une interdiction de jeu est imposée aux mineurs d'âge;

- le jeu n'est possible qu'au moyen d'appareils expressément autorisés à cet effet par la Commission des jeux de hasard;
- le contrôle de l'âge du joueur doit être automatisé au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électroniques (e-ID);
- la commune peut soumettre les appareils à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques.

Les conditions précitées freinent la création en d'autres lieux de mini-salles de jeux équipées d'« appareils 3.3 ».

B.9.5. Par ailleurs, en attribuant à la commune le pouvoir de délivrer des autorisations et, le cas échéant, d'imposer des conditions d'exploitation non techniques, le législateur entendait mettre en œuvre un régime offrant au niveau administratif le plus proche du citoyen, et donc le plus à même d'évaluer les circonstances locales concrètes, la possibilité d'intervenir adéquatement. Le régime attaqué laisse donc une marge pour un travail sur mesure adapté aux besoins concrets de la commune en matière d'ordre public. Le rapport de la Chambre mentionne notamment les éléments suivants :

« [Un membre] redoute que les préférences personnelles des responsables locaux débouchent sur des évaluations différentes de la part des communes. Ce danger ne se pose pas dans sa proposition (sous-amendement n° 43).

[Un autre membre] maintient son point de vue : les autorités locales seront les mieux à même de tenir compte de la situation régionale ou locale. La réglementation qu'il propose tient compte, dans la mesure du possible, du principe de subsidiarité. Il part en outre du principe que ce n'est pas le bourgmestre qui prendra seul la décision, car il estime que celle-ci devrait au moins être prise par le Collège du bourgmestre et des échevins.

[Un autre membre] partage la vision [du premier membre]. Il indique par ailleurs que l'amendement prévoit que l'autorisation préalable peut également porter sur des jeux de cartes ou de société proposés sur des appareils. N'y a-t-il pas un risque que les autorités de certaines communes encouragent une forme de tourisme lié aux jeux de hasard en autorisant la pratique de tels jeux sur leur territoire, alors que ces jeux sont interdits sur le territoire des communes situées dans la grande périphérie de ces communes ?



Le ministre souligne que ces appareils ne relèvent pour l'instant pas du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard. Il n'existe par conséquent aucune autorité compétente qui puisse délivrer une autorisation préalable. Malgré le caractère peu addictif des jeux proposés, il sera parfois utile de pouvoir fixer des conditions d'autorisation pour des raisons d'ordre public. C'est pourquoi la Commission des jeux de hasard a suggéré de permettre à la commune d'imposer certaines conditions par voie de règlement. Il peut par exemple s'agir de conditions déterminant les endroits dans lesquels ces appareils peuvent être installés, les heures pendant lesquelles ils peuvent être disponibles – des heures d'ouverture peuvent donc être fixées –, etc.

Il est souligné que l'autorité communale n'est pas obligée d'imposer cette autorisation préalable et ces conditions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 38).

B.9.6. L'exploitation de jeux de hasard reste *a priori* interdite (B.1.2), et il n'est dérogé que partiellement à cette interdiction sur la base d'un système de licences. Un tel système comporte en soi une restriction à la liberté d'entreprendre.

Comme il est dit en B.7.2 et B.9.1, les dispositions attaquées sont justifiées par l'objectif qui consiste à réguler les « appareils 3.3 » qui sont placés dans un établissement de jeux de hasard de classe III. Les mesures que le législateur a prises garantissent la protection de la société et de l'ordre public, la protection du joueur, la protection des exploitants et la protection des intérêts fiscaux des régions.

B.10. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant à la limite d'âge et au contrôle de l'âge (deuxième moyen)*

B.11.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 3, 35 et 37 de la loi attaquée du 7 mai 2019.

L'article 3 a déjà été cité en B.3.

L'article 35 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, il est inséré un article 37/1 rédigé comme suit :

‘ Art. 37/1. La participation aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale est interdite aux mineurs.

Le contrôle de l’âge sur les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale s’effectue sur la base de l’e-ID ou d’une autre technologie pouvant effectuer ce contrôle et offrant un même niveau de garantie de sécurité.

Sont visées par les automates susmentionnés les machines physiques individuelles qui, contre paiement, distribuent des jeux de loteries publiques sans l’intervention d’un vendeur. ’ ».

L’article 37 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Les articles 3, 14, 21, 22, 23 et 34 entrent en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de leur publication au *Moniteur belge*.

Le Roi fixe la date de l’entrée en vigueur de l’article 35 ».

B.11.2. À cet égard, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« S’agissant de la Loterie nationale, le ministre précise que conformément au projet de loi, celle-ci ne peut plus proposer de produits aux mineurs. Jusqu’à présent, cet aspect n’avait effectivement pas encore été réglé. La Loterie nationale détient des licences lui permettant de proposer des paris et, pour cette raison uniquement, tombe sous l’application de la législation sur les jeux de hasard. En revanche, les produits de loterie – parfois tout aussi addictifs – n’y sont pas soumis et la Commission des jeux de hasard n’est pas compétente » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27).

B.12.1. Selon les parties requérantes, les articles 3, 35 et 37 de la loi du 7 mai 2019 violent l’article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l’article 5 de la Convention européenne des droits de l’homme, avec les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne et avec le principe général de droit de la liberté de commerce et d’industrie et de la liberté d’entreprendre.

Les parties requérantes font valoir que les exploitants de jeux de hasard dans un établissement de jeux de hasard de classe III et les exploitants d’« appareils 3.3 » seraient traités différemment de la Loterie Nationale, en ce qu’ils ont été soumis à un contrôle de l’âge au plus tard le 1er août 2019, ainsi qu’à une obligation de contrôle automatisé de l’âge au moyen d’un lecteur de cartes e-ID, à l’exclusion d’un contrôle de l’âge effectué au moyen d’une autre

technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité, alors que les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale et qui distribuent des jeux de loteries publiques sans l'intervention d'un vendeur ne seraient soumis qu'à partir d'une date à fixer par le Roi à une limitation et à un contrôle de l'âge des joueurs, ce dernier pouvant, en outre, être réalisé aussi bien au moyen d'un lecteur de cartes e-ID qu'au moyen d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité, sans que cette différence de traitement repose sur un critère objectif et sans qu'elle soit pertinente et raisonnablement justifiée.

B.12.2. Les parties requérantes n'indiquent pas en quoi les articles 3, 35 et 37 de la loi attaquée violeraient l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

B.13.1. L'arrêté royal du 17 décembre 2019 « fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » exécute l'article 37 de la loi attaquée du 7 mai 2019 et fixe l'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi du 7 mai 2019.

L'article 1er de l'arrêté royal du 17 décembre 2019 dispose :

« Entrent en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge :

1° l'article 35 de la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale;

2° le présent arrêté ».

L'arrêté royal précité a été publié au Moniteur belge du 16 janvier 2020, de sorte que l'article 35 de la loi attaquée est entré en vigueur le 16 janvier 2020 et que, depuis lors, il est interdit pour les mineurs d'âge de participer aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale.

B.13.2. Le deuxième moyen n'est donc pas fondé en ce qui concerne l'absence d'une date d'entrée en vigueur pour la condition d'âge.

B.14. L'article 3 attaqué instaure, dans la loi du 7 mai 1999, une interdiction pour les mineurs d'âge de jouer aux jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 7 mai 1999, qui sont proposés sur des appareils (les « appareils 3.3 ») et qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III. Sur ces appareils, l'âge du joueur est contrôlé au moyen d'un lecteur de cartes e-ID, à l'exclusion d'un contrôle au moyen d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité.

La participation à des jeux de cartes et de société proposés dans un établissement de jeux de hasard de classe III est interdite aux mineurs, en vertu de l'article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999.

Lorsque les jeux de cartes et de société sont proposés dans un établissement de jeux de hasard de classe I ou II, l'accès à cet établissement de jeux de hasard est interdit aux personnes de moins de 21 ans (article 54, § 1er, de la loi du 7 mai 1999).

B.15.1. La loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 19 avril 2002) distingue, d'une part, les « loteries publiques » (article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002) et, d'autre part, les « jeux de hasard et paris » (article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002).

Il découle de l'article 3bis, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 1999 que cette loi ne s'applique pas aux « loteries publiques » visées à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 avril 2002. Dans la définition de l'objet social de la Loterie Nationale à l'article 6, § 1er, de la loi du 19 avril 2002, le législateur a aussi fait une distinction entre les loteries publiques, d'une part, et les paris et jeux de hasard, d'autre part.

L'article 7 de la loi du 19 avril 2002 prévoit que les activités visées à l'article 6, § 1er, 1° à 4°, sont des tâches de service public et que la Loterie Nationale a le monopole du service visé à l'article 6, § 1er, 1°, « ainsi que le droit pour les services visés à l'article 6, § 1er, 1°, 2° et 3°, de faire usage des outils de la société de l'information ».

B.15.2. Partant, il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, les loteries publiques et, d'autre part, les jeux de hasard et paris. La notion de « loteries publiques » n'a pas la même portée que les jeux de hasard régulés qui relèvent de la notion de « jeux de hasard », laquelle est définie dans la loi du 7 mai 1999. Conformément à l'article 6, § 1er, 1°, de la loi du 19 avril 2002, c'est le Roi qui définit la notion de « loteries publiques ».

Par ailleurs, conformément à l'article 7 de la loi du 7 mai 1999, le Roi arrête pour chacune des classes d'établissements de jeux de hasard la liste des jeux de hasard et le nombre de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée aux conditions fixées dans la loi, précitée, du 7 mai 1999.

B.15.3. Il convient dès lors d'admettre qu'en réalité, les notions de « loteries publiques » et de « jeux de hasard » ne se recoupent pas et qu'elles ont chacune leur propre contenu. Les loteries publiques présentent des caractéristiques spécifiques liées à la tâche de service public et au monopole qu'a la Loterie Nationale en ce qui les concerne.

B.16.1. Pour ce qui est des « jeux de hasard et paris » qui sont proposés par la Loterie Nationale, celle-ci est en principe soumise à l'application de la loi du 7 mai 1999 (voy. l'arrêt de la Cour n° 33/2004, B.8.2.). Cela signifie que les restrictions d'âge qui s'appliquent aux jeux de hasard pour les exploitants privés s'appliquent de la même manière aux jeux de hasard proposés par la Loterie Nationale.

B.16.2. Dès lors, l'article 37/1 de la loi du 19 avril 2002, inséré par l'article 35 de la loi du 7 mai 2019, ne s'applique pas aux jeux de hasard proposés par la Loterie Nationale et la condition d'âge minimum insérée par cet article ne s'applique qu'aux loteries publiques. De ce fait, il est aussi actuellement interdit aux mineurs de participer à des loteries publiques organisées par la Loterie Nationale. Le législateur a également prévu un contrôle obligatoire de l'âge du joueur sur les automates qui, contre paiement, distribuent des jeux de loteries publiques, sans l'intervention d'un vendeur.

B.16.3. En ce que les parties requérantes comparent les « appareils 3.3 » qui sont exploités dans des établissements de jeux de hasard de classe III avec les appareils de la Loterie Nationale qui proposent des loteries publiques, il suffit de constater que, par nature, ces appareils ne sont pas comparables. Les appareils de la Loterie Nationale qui proposent des loteries publiques ne sont pas des « appareils 3.3 »; ce sont simplement des distributeurs de loteries publiques. Le « Lottomatic » n'est qu'un distributeur automatique, ce n'est pas un jeu de hasard ni une loterie. Le « Lottomatic » propose des loteries publiques telles que l'Euro Millions, le Lotto, le Joker, ainsi que certains billets à gratter, mais un « Lottomatic » ne distribue pas de gains. Pour pouvoir toucher ses gains, le joueur doit se rendre dans un point de vente traditionnel de la Loterie Nationale, de sorte qu'il ne lui est pas possible de rejouer immédiatement ses gains, contrairement à ce qui est le cas avec les « appareils 3.3 ».

En outre, il ressort des articles 3, § 1er, alinéa 1er, et 6, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 19 avril 2002 que les loteries publiques doivent toujours être organisées dans les formes et selon les modalités générales fixées par arrêté royal. Cette règle vaut en particulier aussi lorsque des loteries publiques sont proposées sur des appareils, comme le « Lottomatic ». Si des produits sont proposés sur un appareil, ces produits doivent aussi satisfaire à toutes les conditions d'émission fixées par arrêté royal selon le type de jeu de loterie. Ces conditions d'émission tiennent compte du rôle social particulier de la Loterie Nationale, notamment en ce qui concerne protection des personnes contre l'addiction au jeu.

B.17. La circonstance que la Loterie Nationale peut, pour ce qui concerne les loteries publiques, contrôler l'âge des joueurs au moyen d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité que l'e-ID n'est pas de nature à remettre en cause la constitutionnalité de la disposition.

Le souhait du législateur de créer un *level playing field* (des conditions de concurrence équitables) (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17) peut être considéré comme portant uniquement sur la nécessité d'un contrôle de l'âge des joueurs, sans qu'il faille que ce contrôle soit effectué de la même manière pour les jeux de hasard et pour les loteries publiques.

B.18. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*Quant à la procédure de sanction administrative (troisième moyen)*

B.19. Le troisième moyen porte sur la procédure de sanction obligatoire applicable en cas d'infractions à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution, et sur l'obligation de sanctionner certaines infractions à la loi du 7 mai 1999 par une amende administrative. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 47, 49 et 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général de droit *non bis in idem*. Le moyen est subdivisé en quatre branches.

B.20.1. Le troisième moyen critique les articles 9, 10, 11 et 12 de la loi du 7 mai 2019.

L'article 9 dispose :

« Dans l'article 15/1, § 1er, de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ' la commission peut appliquer l'article 15/3. ' sont remplacés par les mots ' la commission applique l'article 15/3. ' ».

Du fait de cette modification, l'article 15/1, § 1er, de la loi du 7 mai 1999 dispose actuellement :

« Si dans les six mois de la réception de l'original du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la commission ou lui fait savoir que, sans mettre en doute l'existence de l'infraction, il ne sera pas donné suite aux faits, la commission applique l'article 15/3. ».

L'article 10 dispose :

« L'article 15/2 de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :

' Art. 15/2. § 1er. La commission, par décision motivée, adresse des avertissements à toute personne physique ou morale qui commet une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, suspend ou révoque la licence pour une période déterminée et interdit provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

§ 2. La commune informe, par voie postale ou par voie électronique, la commission lorsqu'un titulaire de licence C fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

1° trouble à l'ordre public;

2° une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;

3° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les jeux de hasard automatiques dans l'établissement de jeux de hasard de classe III dans l'attente de la décision définitive de la commission.

§ 3. La commune informe la commission, par voie postale ou par voie électronique, lorsqu'un titulaire de licence F2 conformément à l'article 43/4, § 5, 1°, fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

1° trouble à l'ordre public;

2° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans;

3° le non-respect des conditions en ce qui concerne l'activité complémentaire.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les appareils électroniques servant à accepter des paris dans l'attente de la décision définitive de la commission. ' ».

L'article 11 dispose :

« L'article 15/3, § 1er, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :



‘ § 1er. Sans préjudice des mesures prévues à l’article 15/2, la commission, en cas d’infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, 62 et aux conditions fixées à l’article 15/1, § 1er, impose aux auteurs une amende administrative. ’ ».

L’article 12 dispose :

« Dans l’article 15/4, alinéa 1er, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ‘ peuvent être prises par la commission ’ sont remplacés par les mots ‘ sont prises par la commission ’ ».

B.20.2. Dans les travaux préparatoires, les modifications attaquées font l’objet du commentaire suivant :

« Art. 8 à 11

Actuellement, la loi sur les jeux de hasard donne à la commission des jeux de hasard une possibilité de prendre certaines sanctions en cas d’infractions à la loi ou à ses arrêtés d’exécution : adresser des avertissements, suspendre ou révoquer la licence, interdire l’exploitation d’un ou de plusieurs jeux de hasard ou encore prononcer des amendes administratives.

Les articles 8 à 11 modifient la loi pour renforcer ce pouvoir de sanction en prévoyant pour la commission une obligation de sanction et non plus une possibilité.

Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l’ordre public joué par les communes dans le cadre des établissements de classe III est renforcé. Les communes sont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire.

Comme cela est déjà prévu en cas d’application d’une amende administrative, la commission des jeux de hasard doit prendre une décision proportionnelle à la gravité de l’infraction commise et à une éventuelle récidive lorsqu’elle prend une décision en application de l’article 15/2 de la loi.

Les sanctions prévues à l’article 15/2 de la loi ne sont pas des sanctions applicables simultanément » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 11-12).

B.21.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l’homme, avec les articles 47, 49 et 50 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, avec l’article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l’homme et avec le principe général de droit *non bis in idem*.

B.21.2. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.21.3. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.21.4. L'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention ».

B.21.5. La Cour ne peut examiner la compatibilité des dispositions attaquées avec les articles 47, 49 et 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, qu'en ce que les articles attaqués mettent en œuvre le droit de l'Union, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, points 17 et suivants).

Dès lors que les parties requérantes ne démontrent pas l'existence d'un lien de rattachement avec la mise en œuvre du droit de l'Union, les branches du troisième moyen sont irrecevables en ce qu'elles portent sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.22. La première branche du troisième moyen concerne l'article 10 de la loi du 7 mai 2019 et est prise de la violation du principe de légalité en matière pénale, en ce que la Commission des jeux de hasard serait obligée de lancer une procédure de sanction à l'encontre du titulaire de licence C ou du titulaire de licence F2 qui « fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police » pour « trouble à l'ordre public », sans que le contenu normatif de ces notions soit décrit en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, sans que la police soit tenue de communiquer ce procès-verbal aux communes et sans que l'infraction alléguée doive présenter un lien avec l'exploitation d'un jeu de hasard, ce qui donnerait lieu à une application arbitraire de l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999.

Selon les parties requérantes, les mesures prévues à l'article 15/2, § 2, de la loi du 7 mai 1999 seraient des sanctions pénales au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que le principe de légalité en matière pénale trouverait à s'appliquer.

B.23. Une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH., grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, §§ 30-31; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 53; grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, §§ 105-107).

Cette Cour utilise les mêmes critères pour l'application de l'article 7 de la même Convention (p. ex., CEDH, 4 octobre 2016, *Žaja c. Croatie*, § 86; 4 juin 2019, *Rola c. Slovénie*, § 54).

B.24.1. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination. Néanmoins, la différence de traitement qui pourrait en résulter est discriminatoire si elle n'est pas raisonnablement justifiée.

B.24.2. La procédure de sanction visée à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 prévoit l'avertissement, la suspension ou la révocation de la licence pour une période déterminée, ou l'imposition d'une interdiction provisoire ou définitive d'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

La Commission des jeux de hasard a été habilitée à sanctionner des infractions à la réglementation sur les jeux de hasard, indépendamment du fait que ces infractions puissent faire l'objet de sanctions pénales.

B.24.3. La circonstance que les travaux préparatoires qualifient les mesures de « sanctions » et que l'article 15/2, § 2, alinéa 2, mentionne une « procédure de sanction » n'implique pas qu'il soit en l'espèce question de sanctions pénales, et non de sanctions administratives. Les mesures prévues sont des mesures que la Commission des jeux de hasard

peut prendre lorsque le titulaire d'une licence se rend coupable de faits constitutifs de trouble à l'ordre public (titulaire de licence C et F2), commet une infraction à la réglementation relative aux boissons alcoolisées (les dispositions légales « concernant les débits de boissons fermentées », coordonnées le 3 avril 1953, l'arrêté royal du 4 avril 1953 « réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées » ou la loi du 28 décembre 1983 « sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses ») (titulaire de licence C), commet une infraction à la loi du 7 mai 1999 à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans (titulaire de licence C et F2) ou ne respecte pas les conditions en ce qui concerne l'activité complémentaire (titulaire de licence F2).

Les mesures imposées au titulaire de licence C ou F2 le sont parce que ce dernier enfreint les règles dans une mesure qui porte atteinte à son honneur et à sa dignité. Il s'agit de mesures administratives qui ne visent pas à punir les titulaires de licence, mais à protéger l'ordre public et les joueurs. Elles ne visent pas à réprimer une infraction, mais elles sont imposées lorsque le titulaire de la licence ne respecte pas les conditions fixées dans la loi du 7 mai 1999 pour pouvoir conserver la licence, notamment dans le cas d'un risque de troubles à l'ordre public ou de nuisances.

B.24.4. Partant, les mesures administratives ne relèvent pas du champ d'application des normes de référence citées et le principe de légalité en matière pénale ne trouve pas à s'appliquer.

B.25.1. Les faits et infractions précités concernent tous les éléments qui touchent à l'honneur et à la dignité du titulaire de licence d'un établissement de jeux de hasard. Un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe III qui est responsable d'un trouble à l'ordre public ou d'une autre infraction ne s'acquitte pas des responsabilités sociales qu'implique une telle exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe III et le risque existe qu'il ne s'acquitte pas non plus des responsabilités sociales qui lui incombent dans le cadre de l'exploitation du jeu de hasard à proprement parler.

Il n'est dès lors pas déraisonnable qu'en sus des infractions proprement dites à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution, le législateur ait jugé souhaitable de prévoir également des sanctions dans ces cas qui se situent au niveau de l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard, sans que cette infraction doive nécessairement porter sur l'exploitation du jeu de hasard à proprement parler. Il est justifié que le législateur ait prévu la possibilité d'imposer des sanctions qui vont jusqu'à la révocation de la licence, dès lors que le titulaire de celle-ci ne respecte pas les conditions qui lui sont imposées.

B.25.2. Par ailleurs, l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que la décision de la Commission des jeux de hasard doit être proportionnée à la gravité de l'infraction qui justifie la mesure, et les principes généraux de bonne administration sont d'application. La Commission des jeux de hasard est en effet une autorité administrative instituée auprès du Service public fédéral Justice (article 9 de la loi du 7 mai 1999).

Cette proportionnalité que la Commission des jeux de hasard doit respecter signifie également que, malgré que l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 ne dispose pas explicitement que l'infraction doit être imputable au titulaire même d'une licence C ou F2 pour qu'une des sanctions visées à l'article 15/2 de la même loi puisse lui être imposée, la Commission des jeux de hasard ne pourra juger que les situations dans lesquelles l'infraction est d'une manière ou d'une autre imputable au titulaire même de la licence dans son exploitation.

B.26.1. Le deuxième élément de la première branche du troisième moyen, à savoir la thèse des parties requérantes selon laquelle l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 ne saurait constituer le fondement de la communication des procès-verbaux aux communes, de sorte qu'à leur tour celles-ci ne peuvent en informer la Commission des jeux de hasard, ne peut être suivi.

L'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que la commune informe la Commission des jeux de hasard lorsqu'un titulaire de licence C ou F2 fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits énumérés.

B.26.2. Dans l'avant-projet de loi (article 9), il était prévu que la Commission des jeux de hasard lance une procédure de sanction lorsqu'elle est informée par la commune qu'un titulaire de licence C fait l'objet de procès-verbaux pour les faits énumérés (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 22). La section de législation du Conseil d'État a néanmoins observé qu'il ne ressortirait pas de l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 qu'on attend de la commune qu'elle informe la Commission des jeux de hasard.

« Cette information reste une faculté laissée à la libre appréciation de chaque commune. Il s'ensuit que la procédure de sanction ne sera entamée par la commission des jeux de hasard que lorsqu'une commune aura pris l'initiative de l'informer d'un procès-verbal concernant un titulaire de licence C. Il en résulte une inégalité non justifiée entre, d'une part, l'exploitant d'un établissement de classe III dont la commune a transmis le procès-verbal le concernant et, d'autre part, l'exploitant d'un établissement de classe III qui fait l'objet d'un même procès-verbal mais dont la commune omet de le communiquer à la commission des jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 43-44).

Pour cette raison, le législateur a explicitement prévu à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 que la commune est tenue d'informer la Commission des jeux de hasard, de sorte qu'il s'agit d'une obligation.

B.26.3. Dès lors que la commune a l'obligation d'informer la Commission des jeux de hasard de l'existence de procès-verbaux établis contre les titulaires de licence C et F2, la police a l'obligation d'informer la commune au sujet des procès-verbaux visés. Plusieurs dispositions de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » prévoient d'ailleurs aussi explicitement l'obligation pour les services de police d'informer le bourgmestre et/ou la commune (articles 5/1 et 5/2).

B.27. Dès lors que le troisième moyen, en sa première branche, repose sur une prémisse erronée, il n'est pas fondé.

B.28. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, porte sur l'obligation qu'a la Commission des jeux de hasard de lancer une procédure de sanction et d'imposer des sanctions administratives à l'encontre d'un titulaire de licence C ou F2 qui fait l'objet d'un procès-verbal, sans que ces sanctions administratives éteignent l'action pénale et alors que le titulaire de

licence concerné peut encore être poursuivi et sanctionné pénalement pour les mêmes faits, ce qui donnerait lieu à une violation du principe général de droit *non bis in idem*.

B.29.1. En vertu du principe général de droit *non bis in idem*, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ». Ce principe est également garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1er juillet 2012.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde ‘ infraction ’ pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 82).

Afin de déterminer si le principe *non bis in idem* est d'application, il doit être établi que la mesure en cause est de nature pénale (voy. CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, §§ 101-134; 31 mai 2011, *Kurdov et Ivanov c. Bulgarie*, §§ 35-46, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, §§ 52-57, 70-84).

B.29.2. Ainsi qu'il a déjà été observé en B.24.4, les mesures que la Commission des jeux de hasard peut imposer en vertu de l'article 15/2, §§ 2 et 3, ne sont pas des sanctions pénales, mais des mesures administratives.

Le principe *non bis in idem* n'est dès lors pas applicable.

B.30.1. Les mesures visées à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 sont des mesures administratives qui peuvent être imposées indépendamment des sanctions pénales proprement dites ou, le cas échéant, des amendes administratives visées à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 qui sont imposées si, dans les six mois de la réception du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la Commission des jeux de hasard ou s'il lui fait savoir qu'il ne sera pas donné suite aux faits (article 15/1 de la loi du 7 mai 1999).



Il ressort de l'article 15/1 de la loi du 7 mai 1999 que la Commission des jeux de hasard ne peut imposer une amende administrative qu'à condition que le procureur du Roi n'engage pas de poursuites. Puisque le principe *non bis in idem* ne s'applique pas aux mesures administratives prévues par l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, le traitement pénal ou l'imposition d'une amende administrative s'applique sans préjudice de l'imposition des mesures administratives prévues à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999.

B.30.2. L'imposition d'une mesure administrative prévue à l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 a un effet totalement autonome et existe en dehors du régime de sanction proprement dit; pour imposer une mesure administrative au titulaire de licence, la Commission des jeux de hasard ne doit pas attendre la décision du juge sur l'action publique intentée (C.E., 30 juin 2016, n° 235.284).

B.31. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.32. Le troisième moyen, en sa troisième branche, soulève une différence de traitement entre, d'une part, les titulaires de licence C et F2 et, d'autre part, les titulaires de licence A et B et les exploitants d'« appareils 3.3 », en ce que la commune ne pourrait lancer la procédure de sanction que vis-à-vis de la première catégorie de titulaires de licence, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable.

B.33.1. Ainsi qu'il a déjà été observé en B.8, la différence de traitement entre plusieurs catégories d'établissements de jeux de hasard repose sur un critère objectif. Il en va dès lors de même pour les titulaires de licence qui peuvent exploiter les différents établissements de jeux de hasard ou qui peuvent exploiter certains jeux de hasard.

Les titulaires de licence C et F2 exploitent les établissements de jeux de hasard de classe III et IV. Ainsi qu'il a déjà été souligné, un établissement de jeux de hasard de classe III est un débit de boissons, c'est-à-dire un établissement où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place, et au sein duquel sont exploités au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée (article 39 de la loi du 7 mai 1999). Un établissement de jeux de hasard de classe IV est un lieu exclusivement destiné à engager des paris autorisés conformément à la loi du 7 mai 1999 pour

le compte des titulaires de licence F1. L'engagement de paris requiert une licence de classe F2 (article 43/4, § 1er, de la loi du 7 mai 1999). Il convient de relever à cet égard que la procédure de sanction administrative prévue à l'article 15/2, § 3, de la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas à tous les titulaires de licence F2, mais uniquement aux titulaires de licence F2 qui exploitent une librairie.

Les titulaires de licence A et B exploitent les établissements de jeux de hasard de classe I et de classe II. Un établissement de jeux de hasard de classe I est un casino, c'est-à-dire un établissement dans lequel sont exploités les jeux de hasard, automatiques ou non, autorisés par le Roi, et dans lequel sont organisées parallèlement des activités socio-culturelles, telles que des représentations, des expositions, des congrès et des activités du secteur horeca (article 28 de la loi du 7 mai 1999). Le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe I autorisés est limité à neuf (article 29 de la loi précitée). Un établissement de jeux de hasard de classe II est une salle de jeux automatiques, c'est-à-dire un établissement dans lequel sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi (article 34 de la loi du 7 mai 1999). De même, le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II est limité à 180 (article 34 de la loi précitée).

Ces établissements de jeux de hasard présentent des caractéristiques et des risques qui leur sont propres.

B.33.2. Les titulaires de licence C et F2 sont beaucoup plus nombreux, ils sont très dispersés géographiquement et ciblent surtout des utilisateurs locaux. Contrairement aux établissements de jeux de hasard de classe I et II, les débits de boissons (titulaires de licence C) et les librairies (titulaires de licence F2) sont en outre des endroits où les jeux de hasard ne constituent qu'une activité accessoire par rapport à d'autres activités.

La Commission des jeux de hasard ne peut donc pas contrôler de façon proactive tous ces établissements de jeux de hasard de classe III et IV, de sorte qu'il est nécessaire de confier une tâche de contrôle à un autre organisme public.

B.33.3. Pour le contrôle des débits de boissons ou des établissements de jeux de hasard de classe III (titulaires de licence C) et des librairies ou établissements de jeux de hasard de classe IV (titulaires de licence F2), un rôle est dévolu à la commune. Au départ, le contrôle n'était prévu que pour les débits de boissons ou établissements de jeux de hasard de classe III. L'exposé des motifs mentionne à cet égard :

« Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l'ordre public joué par les communes dans le cadre des établissements de classe III est renforcé. Les communes sont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 11).

Par l'amendement n° 17, il a toutefois été confié aux communes une mission comparable en ce qui concerne le contrôle des titulaires de licence F2. À cet égard, il a été dit :

« Par cet amendement, un renforcement comparable des possibilités de contrôle du respect des conditions d'autorisation est introduit pour les détenteurs d'une autorisation de type F2 qui proposent des paris en dehors d'un des établissements de jeux de hasard de classe IV.

Il y a actuellement environ 1 500 établissements de ce type et la Commission des jeux de hasard n'est pas en mesure de contrôler proactivement ces établissements.

Un certain nombre d'établissements de ce type où des paris sont engagés en tant qu'activité complémentaire sont en effet, en violation des conditions d'autorisation, devenus des pseudo-établissements de classe IV.

Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 50-51).

B.33.4. La différence de traitement entre titulaires de licence C et F2 et titulaires de licence A et B n'est donc pas dénuée de justification raisonnable.

B.34.1. Quant à la comparaison entre les titulaires de licence C et F2, d'une part, et les exploitants d'« appareils 3.3 », d'autre part, il y a lieu de constater que les « appareils 3.3 » sont, dans une large mesure, exclus de l'application de la loi du 7 mai 1999. Même si la Commission des jeux de hasard était compétente pour imposer les sanctions administratives aux exploitants d'« appareils 3.3 », ces sanctions n'auraient aucun effet utile. Dès lors que

l'exploitation d'« appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III n'est pas soumise à l'obligation de licence, aucune licence ne saurait être révoquée ou suspendue par la Commission des jeux de hasard. De même, aucune interdiction d'exploitation ne saurait être prononcée, puisque les « appareils 3.3 » ne sont pas des jeux de hasard.

B.34.2. Cela explique également pourquoi les communes ne peuvent lancer une procédure de sanction à l'encontre d'exploitants d'« appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard III qui sont responsables de troubles à l'ordre public.

En outre, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que l'autorité communale peut soumettre ces appareils (tout comme les jeux de cartes et de société qui ne sont pas proposés sur des appareils) à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques. Le constat que les communes n'ont aucune obligation en ce sens ne remet pas en cause la constitutionnalité des dispositions attaquées. Le pouvoir autonome des communes leur permet de déterminer elles-mêmes s'il est nécessaire d'imposer une autorisation préalable ou des conditions d'exploitation non techniques.

B.35. Le troisième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.36.1. Le troisième moyen, en sa quatrième et dernière branche, porte sur le fait que, lorsque le procureur du Roi ne poursuit pas une infraction pour des raisons d'opportunité, sans que l'existence de l'infraction soit mise en doute, la Commission des jeux de hasard serait tenue de lancer une procédure de sanction et d'imposer une amende administrative, sans toutefois disposer des mêmes possibilités que le juge pénal en matière d'individualisation de la peine et sans avoir la possibilité de suspendre l'amende administrative ou de l'assortir d'un sursis.

B.36.2. Le troisième moyen, en sa quatrième branche, est dirigé contre les articles 10 et 11 de la loi attaquée du 7 mai 2019.

B.37.1. Il convient tout d'abord de rappeler que les mesures administratives visées à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 ne constituent pas une peine au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (B.24.4).

B.37.2. Pour ce qui est de l'imposition d'une amende administrative, il y a d'abord lieu d'examiner si l'amende administrative visée à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 peut être assimilée à une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme il est dit en B.23, une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, si, selon sa qualification en droit interne, elle est de nature pénale ou s'il ressort de la nature de l'infraction, c'est-à-dire de la portée générale et du caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale, ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif.

L'amende administrative prévue à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 a notamment pour but de prévenir et de sanctionner tout comportement d'un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, III ou IV qui serait incompatible avec les articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 et 62 de la même loi. Elle a donc un caractère répressif et est de nature pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.37.3. Contrairement à l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, III ou IV qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel parce qu'il n'a pas respecté une règle contenue dans les articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 et 62 de la loi du 7 mai 1999, quiconque, en application des articles 15/4 et 15/5 de cette loi, est poursuivi par la Commission des jeux de hasard en vue de l'imposition d'une amende administrative prévue à l'article 15/3 de la même loi ou quiconque, en application de l'article 15/7, § 1er, de cette loi, conteste devant le tribunal civil la décision de ladite Commission de lui imposer une amende administrative, ne peut solliciter de cette Commission ou du tribunal civil la suspension du prononcé de la sanction ni un sursis à l'exécution de cette sanction, puisqu'en vertu de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation », ces mesures ne peuvent être ordonnées que par une juridiction pénale (articles 3, § 1er, alinéa 1er, et 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 29 juin 1964).

B.38.1. Sous la réserve qu'il ne peut prendre une mesure manifestement déraisonnable, le législateur démocratiquement élu peut déterminer lui-même la politique répressive et limiter ainsi le pouvoir d'appréciation du juge.

Le législateur a toutefois opté à plusieurs reprises pour l'individualisation des peines, notamment en autorisant le juge à accorder des mesures de sursis.

B.38.2. Il appartient au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général. Cette sévérité peut notamment porter sur les mesures de sursis.

La Cour ne pourrait censurer pareil choix que si celui-ci était manifestement déraisonnable ou si la disposition attaquée avait pour effet de priver une catégorie de justiciables du droit à un procès équitable devant une juridiction impartiale et indépendante, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.38.3. Cependant, lorsque comme en l'espèce l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour les mêmes faits, soit il doit comparaître devant le juge pénal, soit il se voit imposer une amende administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le juge pénal peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (la loi du 29 juin 1964), le tribunal saisi du recours dirigé contre la décision d'imposer une sanction administrative doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine.

La Cour a toutefois jugé qu'il est raisonnablement justifié que la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative alternative ne puisse pas bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, dès lors qu'une telle mesure est difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale (arrêts n<sup>os</sup> 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014, 25/2016 et 56/2020).

B.39.1. Le sursis à l'exécution des peines a pour objectif de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines et de ne pas compromettre la réinsertion du condamné. Il peut être ordonné à propos de peines d'amende.

Même si le régime de l'amende administrative prévue par l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 diffère en divers éléments de celui de la sanction pénale prévue par les articles 63 et 64 de cette loi ou de celui des sanctions administratives prévues en d'autres matières, de telles différences ne sont pas pertinentes dans le domaine qui fait l'objet du recours en annulation : qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre autorité, telle que la Commission des jeux de hasard, le sursis peut inciter le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende.

Si la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis, de même éventuellement qu'un sursis probatoire, peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait.

B.39.2. Il résulte de ce qui précède que les articles attaqués de la loi du 7 mai 2019, en ce qu'ils ne permettent pas à la Commission des jeux de hasard d'accorder le bénéfice du sursis, violent les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.39.3. Ce constat d'inconstitutionnalité partielle n'a toutefois pas pour conséquence que cette disposition ne pourrait plus, dans l'attente d'une intervention législative, être appliquée par la Commission des jeux de hasard lorsqu'une infraction est constatée, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis si cette mesure avait été prévue par la loi.

B.40. Le troisième moyen, en sa quatrième branche, est fondé, en ce que la Commission des jeux de hasard n'a pas la possibilité d'assortir la sanction précitée d'un sursis.

*Quant à l'apposition de scellés sur les jeux de hasard automatiques (quatrième moyen)*

B.41. Le quatrième moyen porte sur l'apposition par le bourgmestre, dans le cadre de la procédure de sanction, de scellés sur les jeux de hasard automatiques et il est divisé en trois branches.

B.42.1. Le quatrième moyen porte sur l'article 10 de la loi du 7 mai 2019, cité en B.20.1.

B.42.2. L'apposition de scellés est prévue à l'article 15/2, § 2, alinéa 4, et § 3, alinéa 4, de la loi du 7 mai 1999 et il résulte de ces dispositions que l'apposition de scellés, qui ne constitue pas en soi une sanction mais seulement une mesure provisoire, n'est possible que dans le cadre d'une procédure de sanction, prévue à l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, dans le cadre de laquelle la commune informe la Commission des jeux de hasard de l'établissement d'un procès-verbal par la police pour l'un des faits énumérés à l'article 15/2, § 2, alinéa 2, et § 3, alinéa 2.

Le bourgmestre est habilité à procéder à la mise sous scellés de l'appareil de jeux de hasard, sans toutefois y être obligé. L'apposition de scellés n'est possible que sur la base d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits énumérés à l'article 15/2, § 2 et § 3, alinéa 2, et elle est ordonnée dans l'attente d'une décision définitive de la Commission des jeux de hasard, de sorte que la mesure est limitée dans le temps.

B.43.1. Les parties requérantes invoquent diverses normes de référence nationales, européennes et internationales.

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 ».

B.43.2. 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 ».

B.44. Dans la première branche du quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que la loi attaquée traiterait différemment les titulaires de licence C et F2, d'une part, et les titulaires de licence A et B et exploitants d'« appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III, d'autre part, en ce qu'elle n'autoriserait le bourgmestre à apposer des scellés que sur les jeux de hasard exploités par un titulaire de licence C ou F2, et non sur les jeux de hasard de titulaires de licence A et B et sur des « appareils 3.3 » exploités en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III. Le bourgmestre pourrait mettre les appareils sous scellés lorsqu'un titulaire de licence C ou F2 fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour des infractions mentionnées à l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999.

B.45.1. Ainsi qu'il a déjà été observé en B.33.2, les titulaires de licence C et F2 sont beaucoup plus nombreux, très dispersés géographiquement et ciblent surtout des utilisateurs locaux. La Commission des jeux de hasard ne peut donc pas contrôler ces établissements de jeux de hasard de façon proactive, raison pour laquelle une mission de contrôle a été dévolue aux communes, ce qui est raisonnablement justifié.

B.45.2. L'apposition de scellés vise à mettre fin à l'infraction mentionnée à l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, pour que la Commission des jeux de hasard ait le temps de lancer et de clôturer la procédure de sanction, après avoir été informée par la commune de ce que le titulaire de licence C ou F2 a fait l'objet d'un procès-verbal. Le risque de nuisances, de troubles à l'ordre public et d'autres infractions s'en trouve ainsi limité.

B.45.3. Dès lors que la procédure de sanction prévue par l'article 15/2, §§ 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, qui ne s'applique qu'à l'égard des titulaires de licences C et F2, est raisonnablement justifiée, l'apposition de scellés l'est aussi (B.35.4).

B.45.4. Le quatrième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.46. La deuxième branche du quatrième moyen comporte deux sous-branches.

Les parties requérantes font tout d'abord valoir que la loi attaquée autorise le bourgmestre à apposer des scellés sur des appareils exploités par des titulaires de licence C et F2, sans déterminer dans un même temps, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, les infractions et les circonstances pouvant donner lieu à l'apposition des scellés ni la durée de la mise sous scellés.

En outre, la mise sous scellés serait une mesure contraignante, empêchant les titulaires de licence C et F2 d'exploiter encore les appareils concernés, ce qui constituerait une ingérence dans le droit au respect des biens, ainsi que dans la liberté de commerce et d'industrie et dans la liberté d'entreprendre.

B.47.1. En ce qui concerne la première sous-branche de la deuxième branche du quatrième moyen, il y a lieu d'établir, avant de pouvoir dire que le principe de légalité en matière pénale est applicable à l'apposition de scellés par le bourgmestre, si l'apposition de scellés constitue une sanction pénale ou une sanction administrative.

B.47.2. Compte tenu de ce qui est dit en B.25, l'apposition de scellés prévue à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 est une mesure administrative ayant notamment pour but d'éviter que les jeux de hasard automatiques dans l'établissement de jeux de hasard de classe III (article 15/2, § 2, alinéa 3) et les appareils électroniques servant à accepter des paris (article 15/2, § 3, alinéa 3) soient encore exploités, dans l'attente d'une décision définitive de la Commission des jeux de hasard.

L'apposition de scellés poursuit l'intérêt général, en ce qu'elle tend à mettre fin à des troubles à l'ordre public et à d'autres infractions mentionnées à l'article 15/2, §§ 2 et 3.

B.47.3. Les travaux préparatoires mentionnent, à cet égard :

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration. Une telle mesure entraîne une charge administrative réduite pour le titulaire de l'autorisation et n'a pas d'impact sur le titulaire de l'autorisation agissant de bonne foi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51).

B.47.4. L'apposition de scellés n'est donc pas de nature répressive, mais seulement de nature conservatoire, et elle ne constitue pas une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dès lors, le principe de légalité en matière pénale ne s'applique pas à l'apposition de scellés.

B.48. Les parties requérantes invoquent également une violation du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre.

B.49.1. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, de sorte que les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle.

B.49.2. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (alinéa 1er, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1er, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).

Une apposition de scellés entraîne une ingérence dans le droit au respect des biens et relève dès lors du champ d'application de l'article 1er du Protocole précité, lu en combinaison avec l'article 16 de la Constitution.

B.49.3. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.50. Comme il est dit en B.49.2, l'apposition de scellés poursuit l'intérêt général.

Par ailleurs, la mise sous scellés des jeux de hasard automatiques doit être considérée comme relevant des risques d'exploitation normaux. La loi du 7 mai 1999 repose en effet sur un double principe (B.1.2.) :

- « - l'exploitation de jeux de hasard reste - *a priori* - interdite;
- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles » (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-419/1, p. 2).

De ce fait, la possibilité d'exploiter des jeux de hasard revêt par définition un caractère exceptionnel et précaire. L'hypothèse d'être subitement, du fait de l'apposition de scellés, mis dans l'impossibilité d'exploiter certains jeux de hasard automatiques lorsqu'existent des raisons impérieuses qui le justifient, en l'occurrence des troubles à l'ordre public ou d'autres infractions, comme celles qui sont énumérées à l'article 15/2, §§ 2 et 3, relève des risques commerciaux de l'exploitation de jeux de hasard.

Puisque la procédure de sanction administrative et l'apposition de scellés qui l'accompagne (article 15/2, §§ 2 et 3) ne pourront être mises en œuvre que si l'infraction est imputable au titulaire même de la licence, indépendamment du fait que le manquement se situe au niveau de l'exploitation du jeu de hasard ou de l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard (B.25.2), ce sont les comportements du titulaire même de la licence qui donnent lieu à la nécessité d'apposer des scellés sur les appareils de jeux de hasard. Bien que l'apposition de scellés ne vise pas à sanctionner la personne qui se rend coupable de ces comportements, il convient toutefois, pour apprécier la proportionnalité de l'apposition de scellés, de tenir compte du fait que cette personne a elle-même rendu l'apposition de scellés nécessaire. En outre, eu égard à ce qui est précisé au B.33.2, l'exploitation des jeux de hasard représente toujours une

activité complémentaire pour le titulaire de licence C et F2, de sorte qu'il ne s'agit que d'une activité lucrative additionnelle.

De même, lorsque le titulaire de licence C ou F2 n'est pas le propriétaire des appareils mis sous scellés, mais que ces appareils sont la propriété d'un titulaire de licence E qui met les appareils à la disposition du titulaire de licence C ou F2, et qu'ils partagent tous les deux les bénéfices, l'apposition des scellés relève des risques d'exploitation normaux. Le titulaire de licence E sait ou doit savoir que l'exploitation de jeux de hasard est précaire et qu'il peut y être mis fin à tout moment.

En outre, les titulaires de licence C, F2 et E ont toujours la possibilité d'introduire devant le Conseil d'État un recours en suspension ou en annulation contre la décision de mise sous scellés, et ils peuvent également opter pour l'introduction d'un recours devant le juge civil. La circonstance que le juge administratif ne dispose dans ce cas que d'un pouvoir de contrôle marginal n'est pas de nature à priver la mesure de son caractère raisonnable. Un juge qui dispose d'un pouvoir de contrôle marginal peut, dans le respect du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité, procéder à un contrôle de pleine juridiction tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux de droit, y compris les principes de bonne administration.

B.51. Le quatrième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.52. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 10, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 viole le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, en ce qu'il autoriserait le bourgmestre à mettre sous scellés des appareils exploités par les titulaires de licence C et F2, alors qu'il ne prévoit pas de garanties procédurales. L'ingérence doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens.

B.53.1. Lorsqu'il use de son pouvoir de mise sous scellés, le bourgmestre doit tenir compte des principes généraux de bonne administration (B.25.2, B.50).

À cet égard, les travaux préparatoires précisent ce qui suit :

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51).

B.53.2. Le constat que les garanties procédurales sont expressément prévues à l'égard des personnes qui font l'objet des mesures de fermeture visées aux articles 134<sup>ter</sup>, 134<sup>quater</sup>, 134<sup>quinquies</sup> et 134<sup>septies</sup> de la Nouvelle loi communale et à l'article 9<sup>bis</sup> de la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes » n'est pas constitutif d'une discrimination.

La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.53.3. Les mesures que le bourgmestre peut imposer dans le cadre des lois précitées sont d'une autre nature, plus intrusive, en ce qu'elles entraînent la fermeture totale de l'établissement concerné, alors que la mise sous scellés de jeux de hasard automatiques n'a pas pour conséquence que l'établissement de jeux de hasard ou l'endroit où les jeux de hasard étaient exploités ne serait plus accessible à l'exploitant ou au public.

B.53.4. Contrairement à ce que les parties requérantes prétendent, l'apposition des scellés est limitée dans le temps. Les dispositions attaquées prévoient en effet que les scellés sont apposés « dans l'attente de la décision définitive de la commission », ce qui, par définition, sous-entend que l'apposition des scellés est limitée dans le temps.

Le constat que l'apposition des scellés prend fin lorsque la Commission des jeux de hasard a pris une décision définitive est logique, puisque ce n'est qu'à ce moment que la Commission des jeux de hasard s'est penchée sur le fond de l'affaire et qu'elle a pu, le cas échéant, imposer elle-même une sanction.

Compte tenu de ce qu'elle doit respecter les principes de bonne administration, la Commission des jeux de hasard doit, après avoir été informée par la commune, lancer la procédure de sanction dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, les articles 15/4 à 15/6 de la loi du 7 mai 1999 fixent les délais de procédure à respecter, de sorte qu'est prévu un délai contraignant dans lequel la Commission des jeux de hasard est tenue de prendre une décision.

Le constat que les différents délais de procédure sont des délais d'ordre et non des délais de déchéance n'est pas de nature à priver l'apposition des scellés de son caractère constitutionnel. Ce qui distingue en substance le délai de déchéance du délai d'ordre est le fait que le dépassement de ce délai implique que l'autorité n'est plus compétente pour intervenir. Cette différence de sanction n'empêche pas que les délais de déchéance comme les délais d'ordre sont juridiquement contraignants. Ainsi, même dans l'hypothèse d'un délai d'ordre, l'autorité demeure tenue de prendre une décision de réparation dans le délai imparti par le juge. Par ailleurs, le dépassement d'un délai d'ordre peut également donner lieu à une action en responsabilité à l'encontre de l'autorité négligente.

B.54. Le quatrième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

*Quant à l'enquête d'antécédents (cinquième moyen)*

B.55. Le cinquième moyen est dirigé contre l'article 19 de la loi attaquée. Il porte sur l'enquête d'antécédents effectuée dans le cadre de la demande d'une licence de classe C. Il y a lieu de joindre à une demande de licence de classe C l'avis du bourgmestre, conformément au modèle standard défini dans l'annexe II de l'arrêté royal du 11 octobre 2018. Dans ce cadre, le bourgmestre doit vérifier en particulier si la police a établi des procès-verbaux pour des troubles

à l'ordre public, pour une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées et concernant la patente pour le débit de boissons spiritueuses, et pour une infraction à la loi du 7 mai 1999. Si la commune a des objections motivées, la Commission des jeux de hasard ne délivrerait pas de licence de classe C.

Le cinquième moyen se subdivise en deux branches.

B.56.1. Les parties requérantes invoquent plusieurs dispositions nationales et internationales.

L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

Les articles 10, 11 et 12 de la Constitution ont déjà été cités plus haut.

B.56.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.



Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.56.3. L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».

Les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont déjà cités plus haut (B.4.2.).

B.56.4. Les parties requérantes invoquent plusieurs articles du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la

protection des données) » (ci-après : le RGPD), en l'occurrence les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 10 :

L'article 1er du RGPD dispose :

« 1. Le présent règlement établit des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et des règles relatives à la libre circulation de ces données.

2. Le présent règlement protège les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel.

[...] ».

L'article 2 du RGPD dispose :

« 1. Le présent règlement s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier.

[...] ».

L'article 3 du RGPD dispose :

« 1. Le présent règlement s'applique au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre des activités d'un établissement d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant sur le territoire de l'Union, que le traitement ait lieu ou non dans l'Union.

[...] ».

L'article 4 du RGPD dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) ' données à caractère personnel ', toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée ' personne concernée '); est réputée être une ' personne physique identifiable ' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale;

2) ‘ traitement ’, toute opération ou tout ensemble d’opérations effectuées ou non à l’aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l’enregistrement, l’organisation, la structuration, la conservation, l’adaptation ou la modification, l’extraction, la consultation, l’utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l’interconnexion, la limitation, l’effacement ou la destruction;

[...]

11) ‘ consentement ’ de la personne concernée, toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l’objet d’un traitement;

[...] ».

L’article 5 du RGPD dispose :

« 1. Les données à caractère personnel doivent être :

a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence);

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d’une manière incompatible avec ces finalités; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l’intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n’est pas considéré, conformément à l’article 89, paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités);

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données);

d) exactes et, si nécessaire, tenues à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder (exactitude);

e) conservées sous une forme permettant l’identification des personnes concernées pendant une durée n’excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l’intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l’article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation);

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité);

2. Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité) ».

L'article 6 du RGPD dispose :

« 1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques;

b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;

d) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement;

f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions.

2. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement pour ce qui est du traitement dans le but de respecter le paragraphe 1, points c) et e), en déterminant plus précisément les exigences spécifiques applicables au traitement ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, y compris dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX.

[...] ».

L'article 10 du RGPD dispose :

« Le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes fondé sur l'article 6, paragraphe 1, ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. Tout registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique ».

B.57.1. L'article 19 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Dans l'article 41, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° il est inséré, après la phrase ' Si le demandeur 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. ' la phrase suivante : ' Le demandeur ou, si le demandeur est une personne morale, chaque administrateur ou gérant, ne peut, pour les cinq années qui précèdent sa demande, présenter des antécédents défavorables en matière de faits punissables ou d'ordre public qui sont incompatibles avec l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard. Le Roi détermine les critères détaillés en la matière. ';

2° les mots ' service public fédéral Finances ' sont remplacés par les mots ' Service Public Fédéral Finances et de l'administration fiscale régionale ' ».

B.57.2. L'article 41 de la loi du 7 mai 1999 doit être lu en combinaison avec l'arrêté royal du 22 décembre 2000 « relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C » (ci-après : l'arrêté royal du 22 décembre 2000, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 11 octobre 2018 « portant modification de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C »).

L'article 1/1 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 dispose :

« La demande d'une licence de classe C est accompagnée du document-type ' AVIS DU BOURGMESTRE SUR LES ETABLISSEMENTS DE JEUX DE HASARD DE CLASSE III ' complété et signé par l'instance compétente, dont le modèle est joint en annexe III au présent arrêté.

En l'absence d'avis dans un délai de deux mois à compter de la date de l'envoi ou de la date de l'accusé de réception par la commune, l'avis est réputé positif et la procédure peut être poursuivie.

S'il n'a pas été donné suite à la demande d'avis dans le délai visé à l'alinéa précédent, le demandeur doit joindre cette demande d'avis à la demande de licence, ainsi que la preuve de la date d'introduction de la demande d'avis.

Si la commune a des objections motivées concernant le placement de maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise limitée sur la base des procès-verbaux visés dans le document-type joint en annexe III, la Commission des jeux de hasard ne peut délivrer de licence de classe C ».

L'annexe III à l'arrêté royal du 22 décembre 2000, qui contient le modèle d'avis du bourgmestre sur les établissements de jeux de hasard de classe III, prévoit ensuite que le bourgmestre doit vérifier si, au cours des cinq dernières années, la personne du demandeur a fait l'objet ou non de procès-verbaux établis par la police pour l'un des faits suivants :

- « a. trouble à l'ordre public;
- b. une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;
- c. une infraction à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et à la protection du joueur commise à l'égard d'une personne de moins de 18 ans ».

B.57.3. Il y a lieu de joindre à une demande de licence de classe C ou de renouvellement de celle-ci l'avis du bourgmestre conformément au modèle standard défini dans l'annexe III de l'arrêté royal du 11 octobre 2018. Dans ce cadre, le bourgmestre doit notamment vérifier si la police a établi des procès-verbaux pour l'un des faits énoncés plus haut. Si la commune a des objections motivées, la Commission des jeux de hasard peut refuser de délivrer une licence de classe C.

B.58. L'enquête d'antécédents est justifiée comme suit, dans les travaux préparatoires :

« [Deux membres] déposent *l'amendement n° 16* (DOC 54 3327/002) qui tend à insérer un article 12/2. Cet article vise à compléter l'article 42 de la même loi en prévoyant que ' le demandeur doit faire valoir des antécédents favorables en matière de faits punissables et d'ordre public qui sont en lien avec l'exploitation et dont le Roi détermine les critères détaillés ' .

Cet amendement vise, dans le cadre de l'enquête d'aptitude qui est réalisée lors de la délivrance d'une autorisation de classe C, à prévoir une enquête d'antécédents dans la loi. Les antécédents qui sont pris en considération doivent avoir trait aux cinq années précédant la demande d'autorisation et être en lien avec l'exploitation.

[Un autre membre] considère que c'est une bonne disposition. Cependant, elle est assez vague. Qu'entend-on par des ' faits punissables en lien avec l'exploitation ' ? Cela peut être de la fraude, cela peut être de la violence, du travail en noir, etc. Que va retenir l'arrêté royal ? Ne serait-il pas plus simple d'exiger un casier judiciaire vierge, à l'exception des infractions de la route ?

[Un autre membre] estime que demander un casier judiciaire vierge serait beaucoup trop large par rapport à l'objectif fixé ici. Il faut que ce soit lié à l'exploitation. En outre, on parle bien d'antécédents, soit de faits qui se sont produits avant la demande d'exploitation. Un arrêté royal viendra clarifier une série de modalités. Les communes seront épaulées pour leur permettre de juger ce qui peut être exploité ou pas.

[Un autre membre] considère qu'il peut y avoir des cas où une personne est condamnée pour des faits liés à l'exploitation après que celle-ci ait été autorisée. Quid dans cette situation ? Cette personne pourrait continuer son exploitation, alors que celui qui aurait été condamné avant la demande ne le pourrait plus ? Il y a un problème de discrimination potentielle. Il faut avoir la même sévérité dans tous les cas » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 59).

L'enquête d'antécédents tend à traduire et à préciser l'exigence actuelle selon laquelle un demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction.

B.59. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les

relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, § 29; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.60. Dans la première branche du cinquième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 19, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 ne soumet à une enquête d'antécédents que les candidats à une licence de classe C, et non les autres candidats à une licence, ni les candidats-exploitants d'« appareils 3.3 ». Avant la modification législative attaquée, les conditions de licence étaient semblables pour tous les demandeurs de licence. Selon les parties requérantes, la différence de traitement ne reposerait pas sur un critère objectif et ne ferait pas l'objet d'une justification pertinente et raisonnable.

B.61.1. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la classe de la licence demandée, qui dépend de la classe de l'établissement de jeux de hasard. Seuls les demandeurs d'une licence de classe C qui veulent exploiter des établissements de jeux de hasard de classe III sont soumis au contrôle d'antécédents.

B.61.2. Les établissements de jeux de hasard de classe III (débits de boissons) sont des établissements récréatifs où des mineurs aussi peuvent être présents (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35) et pour lesquels les jeux de hasard ne constituent pas la principale activité. Dans de tels établissements, le risque existe que les visiteurs mineurs qui cherchent à s'amuser soient tentés de s'essayer au jeu de hasard. L'exploitant-titulaire de licence doit donc lui-même faire preuve d'un comportement irréprochable.

Un tel risque n'existe pas en ce qui concerne les titulaires de licence A, B, E, F1 et F2. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception des membres majeurs du personnel des établissements de jeux de hasard qui se trouvent sur leur lieu de travail. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe IV, ainsi que la participation à des jeux de



paris sont interdits aux mineurs (article 54, § 1er). Les titulaires de licence de classe E sont les fabricants, les installateurs et les réparateurs d'appareils de jeux de hasard, de sorte qu'ils ne sont pas des exploitants d'établissements de jeux de hasard. Les autres titulaires de licence se trouvent donc dans une situation totalement différente.

B.61.3. Le risque se manifeste donc différemment pour les titulaires de licence C et pour les titulaires de licence A, B, E, F1 et F2. Les différents articles de la loi du 7 mai 1999 (articles 31, 36, 41, 43/5 et 50) prévoient, à l'égard de tous les titulaires de licence, que le demandeur, outre le fait qu'il jouit de droits civils et politiques, doit aussi être d'une conduite « répondant aux exigences de la fonction », de sorte que la demande peut être refusée pour ce motif. Comme il est déjà constaté en B.60, l'enquête d'antécédents tend à traduire et à préciser l'exigence actuelle selon laquelle un demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction.

En outre, l'article 5 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « fixant le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes et mobiles de classe IV, les critères visant à organiser une dispersion de ces établissements ainsi que la procédure pour le traitement des demandes lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement » prévoit, en ce qui concerne les titulaires de licence F2 :

« Pour l'appréciation des demandes de licence, la Commission des jeux de hasard prendra en considération les critères suivants :

- 1° la transparence de la personne morale du demandeur;
- 2° la solvabilité du demandeur;
- 3° les condamnations pénales antérieures et infractions administratives, fiscales ou autres constatées antérieurement dans le chef du demandeur;
- 4° l'adéquation aux exigences de la fonction en matière de professionnalisme dans le chef du demandeur;
- 5° l'expérience pertinente antérieure du demandeur, la durée d'activités similaires constituant un élément indicatif;
- 6° la politique du demandeur en matière d'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard;

7° la politique du demandeur quant à la garantie d'un contrôle efficace ».

Pour les titulaires de licence F2, il y a également lieu de tenir compte des antécédents (article 5, 3°).

B.61.4. En inscrivant dans la loi l'obligation, pour les titulaires de licence C, de se soumettre à une enquête d'antécédents, le législateur a voulu instaurer une surveillance renforcée pour cette catégorie de titulaires de licence qui, contrairement aux autres titulaires de licence, rencontrent des mineurs dans leur établissement de jeux de hasard de classe III.

Dans ces circonstances, le législateur a pu raisonnablement prévoir que l'enquête d'antécédents prévue dans la loi vaudrait uniquement pour les titulaires de licence C et non pour d'autres titulaires de licence.

B.62. Le cinquième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.63. Dans la deuxième branche du cinquième moyen, les parties requérantes invoquent une violation du droit au respect de la vie privée parce que le traitement des données de l'enquête d'antécédents ne serait pas strictement nécessaire et parce qu'il n'y aurait pas de rapport raisonnable de proportionnalité avec les objectifs de la loi du 7 mai 1999. Pour qu'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit admissible, il faut en effet que celle-ci soit nécessaire pour atteindre un but légitime déterminé, ce qui implique notamment qu'un rapport raisonnable de proportionnalité doit exister entre les conséquences de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la collectivité.

B.64.1. Comme il est dit en B.56.2, les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus.

B.64.2. On ne saurait nier que l'enquête d'antécédents comprend un traitement des données à caractère personnel, qui implique intrinsèquement une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise, mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.64.3. Pour juger de cet équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte notamment des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 « pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel » (ci-après : la « Convention n° 108 ») (CEDH, 25 février 1997, *Z c. Finlande*, § 95; grande chambre, 12 janvier 2010, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 103).

Cette Convention n° 108 contient, entre autres, les principes relatifs au traitement de données à caractère personnel : licéité, loyauté, transparence, limitation des finalités, proportionnalité, exactitude, limitation de la conservation, intégrité et confidentialité, et responsabilité.

Cette même Convention est actualisée par un protocole d'amendement qui a été ouvert à signature le 10 octobre 2018.

B.65.1. Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée par un traitement de données à caractère personnel doit donc reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

B.65.2. En ce qui concerne la proportionnalité, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne tiennent compte de l'existence ou non, dans la réglementation visée, des garanties matérielles et procédurales.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient dès lors de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 59; décision, 29 juin 2006, *Weber et Saravia c. Allemagne*, § 135; 28 avril 2009, *K.H. e.a. c. Slovaquie*, §§ 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, §§ 37 et 42-44; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, §§ 35-37; 12 janvier 2016, *Szabó et Vissy c. Hongrie*, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, et C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, points 56-66).

B.66.1. Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, une portée analogue à celle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, C-92/09 et C-93/09, 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke GbR et autres*) et de l'article 22 de la Constitution.

B.66.2. La compatibilité de dispositions législatives avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, combinés avec des dispositions constitutionnelles analogues ou avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne peut être examinée par la Cour qu'en ce que les dispositions attaquées mettent en œuvre le droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, points 17 et suivants).

En l'espèce, il convient de tenir compte du RGPD.

B.66.3. Dès lors que les dispositions attaquées concernent le traitement de données à caractère personnel relevant du champ d'application de ces actes législatifs de l'Union, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être lus en combinaison avec les dispositions constitutionnelles analogues ou avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.67. En prévoyant une enquête d'antécédents, le législateur a cherché à traduire et à préciser l'exigence actuelle selon laquelle un demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction. Les titulaires de licence C peuvent en effet rencontrer des mineurs dans leur établissement de jeux de hasard de classe III et doivent donc pouvoir faire preuve d'une attitude honorable.

Par la mesure attaquée, le législateur poursuit donc un but légitime.

B.68. L'enquête d'antécédents est une mesure adéquate pour atteindre le but poursuivi, en ce qu'elle permet de n'octroyer une licence qu'aux personnes qui se comportent d'une manière qui répond aux exigences de la fonction.

B.69. Il convient de vérifier quelle est l'incidence de la réglementation attaquée sur cette vie privée, compte tenu des garanties existantes, et si cette réglementation ne porte pas une atteinte disproportionnée aux garanties mentionnées en B.66.

B.70.1. En introduisant une demande de licence de classe C auprès de la Commission des jeux de hasard, le candidat titulaire de licence confirme qu'il connaît et accepte les dispositions légales prévues par la loi du 7 mai 1999, et notamment la possibilité dont disposent la Commission des jeux de hasard et le bourgmestre de la commune où se situe l'établissement de jeux de hasard de classe III d'examiner, sur une période correspondant aux cinq années qui précèdent sa demande, les antécédents en matière de faits punissables ou d'ordre public qui sont incompatibles avec l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard.

B.70.2. La Commission des jeux de hasard qui, dans le cadre du contrôle visé par la loi attaquée, sélectionne et traite les antécédents, est tenue de respecter les dispositions du RGPD et de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : « la loi du 30 juillet 2018 »).

B.70.3. Par ailleurs, la loi du 30 juillet 2018 s'applique à tout traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier (article 2, alinéa 1er) et au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre des activités d'un établissement d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant sur le territoire belge (article 4, alinéa 1er).

B.70.4. Du fait de l'applicabilité directe du RGPD dans la législation interne et de l'existence de la loi du 30 juillet 2018, le texte même des dispositions attaquées ne doit plus mentionner explicitement les conditions et obligations requises.

B.71. L'enquête d'antécédents qui sert à contrôler qu'il est satisfait à la condition que le demandeur de licence soit d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction poursuit un but légitime et n'entraîne pas une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions nationales et internationales précitées.

B.72. Le cinquième moyen, en sa deuxième branche, est non fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 11 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », en ce que la Commission des jeux de hasard n'a pas la possibilité d'assortir d'un sursis la sanction visée à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 précitée;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu 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, le 4 mars 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen