

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1997-1998

---

6 MAART 1998

---

## Wetsvoorstel op het spel

---

### ADVIES

AAN DE COMMISSIE VOOR  
DE FINANCIËN EN DE  
ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN

### VERSLAG

NAMENS  
DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER **BOURGEOIS**

---

De voorzitter van de Senaat heeft de commissie voor de Justitie verzocht een advies te verlenen aan de commissie voor Economie en Financiën over het wetsvoorstel op het spel, dat werd ingediend door de heer Weyts. Dit voorstel werd echter aanzienlijk geamendeerd door de regering, die haar ontwerp van «wet op de kansspelen en de kansspelinrichtingen» omvormde tot een amendement op het voorliggende

---

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heer Lallemand, voorzitter; de heer Coveliers, mevrouw Delcourt-Pêtre, de heren Desmedt, Erdman, Goris, Hotyat en Bourgeois, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heer Weyts en mevrouw Willame-Boonen.
2. Andere senator: de heer Boutmans.

*Zie:*

**Gedr. St. van de Senaat:**

**1-419 - 1995/1996:**

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Weyts.

**1-419 - 1996/1997:**

Nr. 2: Advies van de Raad van State.  
Nr. 3: Amendementen.

**1-419 - 1997/1998:**

Nrs. 4 en 5: Amendementen.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1997-1998

---

6 MARS 1998

---

## Proposition de loi sur le jeu

---

### AVIS

À LA COMMISSION DES  
FINANCES ET DES  
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

### RAPPORT

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION DE  
LA JUSTICE  
PAR M. **BOURGEOIS**

---

Le président du Sénat a prié la commission de la Justice de donner à la commission des Finances et des Affaires économiques un avis relatif à la proposition sur le jeu, déposée par M. Weyts. Cette proposition a toutefois été considérablement amendée par le Gouvernement, qui a transformé son projet de loi «relative aux jeux de hasard et aux établissements de jeux de hasard» en un amendement à la proposition

---

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: M. Lallemand, président; M. Coveliers, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Desmedt, Erdman, Goris, Hotyat et Bourgeois, rapporteur.
2. Membres suppléants: M. Weyts et Mme Willame-Boonen.
2. Autre sénateur: M. Boutmans.

*Voir:*

**Documents du Sénat:**

**1-419 - 1995/1996:**

N° 1: Proposition de loi de M. Weyts.

**1-419 - 1996/1997:**

N° 2: Avis du Conseil d'État.  
N° 3: Amendements.

**1-419 - 1997/1998:**

N°s 4 et 5: Amendements.

wetsvoorstel (Stuk Senaat, nr. 1-419/4, amendement nr. 39).

Hoewel de indiener van dit wetsvoorstel subamendementen heeft ingediend (Stuk Senaat, nr. 1-419/5) op het amendement van de regering dat het wetsvoorstel herschrijft, betekent dit niet dat hij afstand doet van zijn oorspronkelijk voorstel; wel gaat hij akkoord het betreffende regeringsamendement als de nieuwe basis voor discussie te beschouwen.

De commissie voor de Justitie heeft dit amendement onderzocht tijdens haar vergaderingen van 18 februari en 6 maart 1998. Zij wenst de aandacht van de commissie voor Economie en Financiën voornamelijk te vestigen op volgende knelpunten.

Een eerste opmerking betreft de leeftijdsvereiste van 21 jaar. Artikel 53 bepaalt: «De toegang tot kansspelinrichtingen klasse I en II en de deelneming aan kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III zijn verboden voor personen jonger dan 21 jaar.»

Deze leeftijdsvereiste doet verscheidene vragen rijzen.

Ten eerste wordt gewezen op het feit dat de burgerlijke meerderjarigheid vastgesteld is op 18 jaar.

Is deze discriminatie tussen meerderjarige personen verantwoord en op welke grond?

Andere leden wijzen op de noodzaak van de bescherming van de zwakkeren tegen de sociaal ondermijnende praktijk van het spel.

In dit verband kan men zich zelfs de vraag stellen in hoeverre de leeftijd van 21 jaar niet moet worden verhoogd.

Een lid oppert dat de leeftijdsgrens van 21 jaar moeilijk kan worden weerhouden voor de horecabedrijven. In een café wordt men immers toegelaten vanaf 16 jaar. Er rijst dus een probleem omdat de leeftijd om de spelen te gebruiken in die inrichtingen hoger is dan de toegangsleeftijd tot die inrichtingen. Spreker vraagt ook of in voorliggende wet niet *expressis verbis* een bevoegdheid moet worden ingebouwd ten voordele van de horeca-uitbater om een identiteitscontrole te kunnen doen. Een burger heeft normalerwijze niet het recht om een identiteitscontrole te doen van een andere burger. Bovendien lijkt de opgelegde sanctie, namelijk het verliezen van de toelating voor de toestellen in de inrichting, onredelijk en abnormaal zwaar.

Een lid wijst erop dat de finaliteit van de leeftijds-grens de sociale bescherming moet zijn. Hoewel men vanaf 18 jaar burgerlijk meerderjarig is, was er ook in de vroegere wetgeving reeds een hogere leeftijd voorzien voor spelen. Spreker voelt er veel voor om deze

de loi en discussion (doc. Sénat, n° 1-419/4, amendement n° 39).

Si l'auteur de la proposition de loi a déposé des sous-amendements (doc. Sénat n° 1-419/5) à l'amendement du Gouvernement qui réécrit la proposition de loi, cela ne signifie pas pour autant qu'il renonce à sa proposition initiale. Il accepte toutefois de considérer l'amendement gouvernemental en question comme nouvelle base de discussion.

La Commission de la Justice a examiné cet amendement au cours de ses réunions des 18 février et 6 mars 1998. Elle tient à attirer l'attention de la commission des Finances et des Affaires économiques principalement sur les points délicats suivants.

Une première observation concerne la condition d'âge de 21 ans. L'article 53 dispose que «l'accès aux établissements de jeux de hasard des classes I et II ainsi que la pratique de jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III sont interdits aux personnes de moins de 21 ans».

Cette condition d'âge soulève plusieurs questions.

Premièrement, on souligne que la majorité civile est fixée à 18 ans.

Cette discrimination entre personnes majeures est-elle justifiée, et si oui, sur quelle base?

D'autres membres mettent l'accent sur la nécessité de protéger les plus faibles contre la pratique socialement dégradante du jeu.

À cet égard, on peut même se demander dans quelle mesure l'âge de 21 ans ne devrait pas être relevé.

Un commissaire fait valoir que la limite d'âge de 21 ans peut difficilement être retenue pour les entreprises du secteur Horeca, car on est admis dans un café à partir de l'âge de 16 ans. Un problème se pose donc du fait que l'âge requis pour s'adonner aux jeux dans ces établissements est plus élevé que l'âge auquel on a accès aux établissements. L'intervenant demande également s'il ne conviendrait pas d'incorporer expressément dans la loi proposée une compétence en faveur de l'exploitant Horeca, pour lui permettre de procéder à un contrôle d'identité. Un citoyen n'a normalement pas le droit de contrôler l'identité d'un autre citoyen. En outre, la sanction infligée, à savoir le retrait de l'autorisation d'exploiter les appareils dans l'établissement, paraît déraisonnable et anormalement lourde.

Un membre signale que la finalité de la limite d'âge doit être la protection sociale. Bien que la majorité civile soit fixée à 18 ans, la législation précédente prévoyait déjà une limite d'âge plus élevée pour les jeux. L'intervenant est favorable au maintien général

leeftijd algemeen te houden, dus ook voor de spelen in de horeca-sector.

Wat betreft de opmerking met betrekking tot de controle verwijst spreker naar de controle die wordt toegepast bij het betreden van cinemazalen. Ook daar moet men zijn leeftijd bewijzen en de identiteitskaart tonen. Controle is dus mogelijk. Bovendien is het niet het betreden van de horeca die hier als dusdanig wordt gereguleerd maar wel het gebruik maken van de spelen die in de horeca worden opgesteld. De uitbater kan verantwoordelijk worden gesteld om de passende controle uit te oefenen en dermate de vrijwaring van de minderjarigen te verzekeren.

Tevens moet op dit vlak ook worden verwezen naar de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd (artikelen 3 en 6), waaruit de bevoegdheid tot controle van de uitbater onvermijdelijk voortvloeit.

Het standpunt van de minister betreffende de leeftijdsvereiste luidt als volgt:

«De toegang tot kansspelinrichtingen klasse I en II en de deelneming aan kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III zijn verboden voor personen jonger dan 21 jaar.

1. De Raad van State merkte hierover op dat het aan het Parlement staat om te oordelen of die bepaling niet onevenredig is met het nagestreefde doel.

2. Deze bepaling is een verstrenging ten aanzien van de bestaande wetgeving.

Artikel 1 van de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd bepaalt dat het elke minderjarige die niet de leeftijd van volle 18 jaar bereikt heeft, verboden is zich op te houden in ondermeer de speelhuizen en de voor weddenschappen bestemde ruimte in de paardenrenbanen.

Het koninklijk besluit van 13 januari 1975 houdende de lijst van de speel-apparaten waarvan de uitbating toegelaten is, bepaalt in artikel 2 dat het voor minderjarigen verboden is deel te nemen aan de in dit artikel genoemde spelen, zijnde elektrische biljarten met veranderlijke inzet (gewoonlijk «bingo» en «one-ball» genaamd).

3. Volgens de nota van 5 april 1996 van de dienst voor het Strafrechtelijk Beleid met de titel «Kansspelen en gokken: psychosociale aspecten», blijkt dat België ongeveer 100 000 problematische spelers zou tellen waarvan ongeveer 20 000 gokverslaafden.

Van de gokverslaafden is de overgrote meerderheid (9 op 10) van het mannelijk geslacht, speelt drie kwart op gokautomaten en is ongeveer de helft jonger dan 25 jaar. Probleemspelers beginnen doorgaans hun speelcarrière op de leeftijd van 16 à 17 jaar.

de cet âge, y compris, dès lors, pour les jeux dans le secteur Horeca.

En ce qui concerne la remarque relative au contrôle, il renvoie au contrôle pratiqué à l'entrée des salles de cinéma. Ici aussi, il faut prouver son âge et produire sa carte d'identité. Un contrôle est donc possible. En outre, ce n'est pas l'entrée en tant que telle dans un établissement du secteur Horeca qui est réglementée en l'espèce, mais bien l'utilisation des jeux qui y sont installés. L'exploitant peut être tenu pour responsable de l'exercice du contrôle adéquat et, dès lors, de la protection des mineurs.

Il faut également, à cet égard, renvoyer à la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse (articles 3 et 6), d'où il résulte inévitablement que l'exploitant est compétent pour le contrôle.

En ce qui concerne la condition d'âge, le point de vue du ministre est le suivant:

L'accès aux établissements de jeux de hasard des classes I et II ainsi que la pratique de jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe III sont interdits aux personnes de moins de 21 ans.

1. Le Conseil d'État a indiqué à cet égard qu'il appartient au Parlement de juger si cette disposition n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi.

2. Cette disposition marque un durcissement par rapport à la législation existante.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse, la présence de tout mineur âgé de moins de dix-huit ans accomplis est interdite notamment dans des maisons de jeu et dans les enceintes réservées aux paris dans les hippodromes.

Aux termes de l'article 2 de l'arrêté royal du 13 janvier 1975 portant la liste des appareils de jeu dont l'exploitation est autorisée, il est interdit aux mineurs de participer aux jeux cités dans cet article, en l'occurrence aux billards électriques à enjeu variable (généralement dénommés «bingo» et «one-ball»).

3. Il ressort de la note du 5 avril 1996 du service de la politique criminelle, intitulée «Jeux de hasard et paris: aspects psychosociaux» que la Belgique compterait quelque 100 000 joueurs à problèmes, dont 20 000 dépendants.

Il s'agit pour une large majorité (dans 9 cas sur 10) d'hommes dont les trois quarts jouent aux machines à sous et qui, pour la moitié environ, n'ont pas 25 ans. Les joueurs à problèmes commencent généralement leur carrière de joueur entre 16 et 17 ans.

Sommige groepen in de samenleving zijn bijzonder kwetsbaar voor het verslavend karakter van kansspelen. Het betreft vooral de jongeren tussen 12 en 18 jaar en niet werkende en laag opgeleide mannen tussen 18 en 35 jaar.

Gelet op het aspect sociale gevaarlijkheid dat bij kansspelen altijd aanwezig is en zeker voor wat betreft jongeren, leek het aangewezen de minimumleeftijd te bepalen op 21 jaar zodanig dat jongeren niet onmiddellijk na hun minderjarigheid zullen worden geconfronteerd met kansspelen.

Er kan ook worden aangenomen dat de financiële onafhankelijkheid van een jongere groter zal zijn op 21-jarige leeftijd dan op 18-jarige leeftijd en zodoende ook zijn besef van de waarde van geld en (financieel) gevaar van het spel.

Betreffende de controlemogelijkheid van de uitbater, verklaart de minister geen voorstander te zijn van de expliciete inschrijving ervan in de wet. Er werd trouwens reeds voldoende verwezen naar de wet op de zedelijke bescherming van de jeugd.

Het omgekeerde is echter wel mogelijk; iemand die zou weigeren op een expliciet verzoek van de uitbater de identiteitskaart te tonen kan de toegang tot de instelling worden geweigerd.»

Met betrekking tot de sanctie van sluiting van de inrichting, indien de cafehouder tot zijn inrichting met kansspelen jongeren zou toelaten van minder dan 21 jaar, wijst de minister op volgende elementen.

Hoewel een sanctie van sluiting in het uiterste geval inderdaad kan worden opgelegd, bepaalt artikel 60, 1<sup>o</sup>, van het regeringsamendement dat een geldboete of een gevangenisstraf van één maand tot drie jaar kan worden uitgesproken bij overtreding. De sluiting is aldus niet het onmiddellijke gevolg van een eventuele overtreding.

Bovendien onderstreept de minister dat artikel 53 bepaalt dat de toegang tot de kansspelinrichtingen I en II verboden is voor jongeren jonger dan 21 jaar. Wat betreft de drankgelegenheden wordt duidelijk bepaald dat de deelneming aan die kansspelinrichtingen klasse III verboden is. Er wordt dus een actieve tussenkomst van de mogelijke speler verwacht alvorens er een verbod kan worden opgelegd. Toegang op zich tot de drankinstelling is dus vrij, maar het is verboden op een automaat te spelen.

De Commissie is van oordeel dat het politiebeleid op dat vlak een belangrijke rol zal spelen. Indien de gemeentelijke politie regelmatig controles uitvoert, zullen de uitbaters op hun hoede zijn.

Wat betreft de leeftijdsvereiste van 21 jaar, besluit de Commissie unaniem te kunnen stellen dat deze minstens moet behouden worden.

Certains groupes de la société sont particulièrement vulnérables à la dépendance que peuvent engendrer les jeux de hasard. Ce sont principalement des jeunes âgés de 12 à 18 ans et des hommes entre 18 et 35 ans, peu qualifiés et sans emploi.

Vu le risque social omniprésent que représentent les jeux de hasard et en particulier certainement pour les jeunes, il est apparu justifié de fixer l'âge minimal à 21 ans, afin que les jeunes ne soient pas immédiatement confrontés à des jeux de hasard dès qu'ils ne sont plus mineurs.

On peut également considérer que l'indépendance financière d'un jeune sera plus grande à 21 ans qu'à l'âge de 18 ans et qu'il aura dès lors plus conscience de la valeur de l'argent et du risque (financier) lié au jeu.

En ce qui concerne la possibilité de contrôle dont dispose l'exploitant, le ministre déclare qu'il n'est pas partisan de son inscription explicite dans la loi. L'on a d'ailleurs déjà renvoyé suffisamment souvent à la loi sur la préservation morale de la jeunesse.

Le contraire est toutefois possible; l'on pourrait refuser l'accès à l'établissement à une personne qui refuserait, à la demande explicite de l'exploitant, de montrer sa carte d'identité.

Quant à la sanction prévoyant la fermeture de l'établissement si l'exploitant devait autoriser à des jeunes de moins de 21 ans l'accès à son établissement de jeux de hasard, le ministre attire l'attention sur les éléments suivants.

Bien que l'on puisse en effet, en dernier ressort, ordonner la fermeture de l'établissement, l'article 60, 1<sup>o</sup>, de l'amendement gouvernemental prévoit que l'on peut infliger une amende ou un emprisonnement d'un mois à trois ans en cas d'infraction. Une éventuelle infraction ne donnera donc pas immédiatement lieu à la fermeture de l'établissement.

Le ministre souligne en outre que l'article 53 prévoit que l'accès aux établissements de jeux de hasard des classes I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans. Pour ce qui est des débits de boissons, il est prévu clairement que la pratique des jeux de hasard dans les établissements de classe III est interdite. Le joueur éventuel doit donc prendre l'initiative de jouer avant de se voir imposer une interdiction. L'accès en soi au débit de boissons est donc libre, mais il est interdit de jouer sur un appareil automatique.

La commission estime que la politique que la police mènera en la matière jouera un rôle important. Si la police communale effectue régulièrement des contrôles, les exploitants seront sur leurs gardes.

À propos de la condition d'âge de 21 ans, la commission croit pouvoir dire à l'unanimité qu'il faut au moins la maintenir.

Een tweede bemerking betreft het ontbrekende element van bescherming van de zwakkere tegen het spel. Zo bepaalt het door het regeringsamendement voorgestelde artikel 53 dat de commissie de toegang tot kansspelinrichtingen klasse I en II ontzegt aan personen die zelf daarom hebben verzocht en aan onbekwamen op verzoek van hun wettelijke vertegenwoordiger of van hun gerechtelijke raadsman. Zou het bijvoorbeeld niet verkieslijk zijn een procedure uit te werken waarbij de vrederechter gelast met de procedure van onbekwaamverklaring onmiddellijk deze gegevens aan de kansspelcommissie zou melden, zelfs reeds vanaf het ogenblik dat soortgelijke vorderingen aanhangig zouden worden gemaakt? Het heeft geen zin iemand onbekwaam te verklaren onder meer wegens verspilzucht en dan te wachten tot zijn vertegenwoordiger de kansspelcommissie gaat verwittigen.

Het verbod tot toegang en de melding aan de kansspelcommissie bij het opstarten van de procedure, mits bevestiging van de uitspraak, kan ook worden uitgebreid tot andere categorieën, als de personen met het statuut van verlengd minderjarige.

Aldus zou de toegang ook moeten worden geweigerd aan de personen aan wie een verbod werd opgelegd tot handel drijven wegens bepaalde veroordelingen. Het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 vermeldt een lijst van mensen die geen handel mogen drijven juist omdat zij financieel niet betrouwbaar zijn ingevolge een vroegere veroordeling. In dat geval zal de melding aan de commissie gebeuren door het openbaar ministerie. De kansspelcommissie geeft de lijst aan de uitbater. Deze weigering geldt voor de toegang tot de inrichtingen van categorie I en II.

Tevens wijst de commissie voor de Justitie erop dat het wenselijk zou zijn de categorie van onbekwaamverklaarden in een aparte bepaling te gieten en niet in een adem te noemen met de magistraten en de leden van de politiediensten.

Betreffende de problemen van het beschermings-element in het regeringsamendement, geeft de minister het volgend antwoord.

«De belangrijkste verslavingsbevorderende factoren binnen het kansspel zijn ondermeer:

1. de «short-odd», dit wil zeggen de (korte) tijd tussen de start van het spel en de uitslag. Hoe korter de speluur, hoe meer de speler de neiging zal hebben om op basis van de uitslag direct weer verder te spelen;

2. de hoegrootheid van het maximumbedrag van inzet, verlies en winst in hoofde van de speler;

Une deuxième observation porte sur l'absence de protection des personnes faibles contre le jeu. C'est ainsi que l'article 53 proposé par l'amendement gouvernemental dispose également que la commission prononce l'exclusion des salles de jeux des établissements de classe I et II des personnes qui ont volontairement sollicité une mesure d'interdiction et des incapables, à la demande de leur représentant légal ou de leur conseil judiciaire. Ne serait-il pas préférable de mettre au point un système prévoyant que les juges de paix chargés de la procédure d'interdiction communiquent immédiatement ces éléments à la commission des jeux de hasard, et même dès l'instant où des demandes analogues seraient introduites? Il est irrationnel d'interdire quelqu'un notamment pour prodigalité, puis d'attendre que son représentant avertisse la commission des jeux de hasard.

L'on peut également étendre à d'autres catégories, par exemple aux personnes qui ont un statut de minorité prolongée, l'interdiction d'accéder aux salles de jeux et l'obligation de communiquer ces éléments à la commission des jeux de hasard au moment de lancer la procédure, à condition que la décision soit confirmée.

Il faudrait également refuser l'accès aux salles de jeux aux personnes à qui l'on a interdit d'exercer un commerce en raison de certaines condamnations. L'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 comporte une liste des personnes qui ne peuvent plus exercer de commerce précisément parce qu'elles ont perdu tout crédit pécuniaire en raison d'une condamnation antérieure. Dans ce cas, c'est le ministère public qui communiquera ces éléments à la commission. La commission des jeux de hasard remet une liste à l'exploitant. Ce refus vaut pour l'accès aux établissements de classes I et II.

La Commission de la Justice souligne également qu'il serait souhaitable de prévoir une disposition distincte pour la catégorie des incapables et de ne pas les énumérer en même temps que les magistrats et les membres des services de police.

Pour ce qui est du problème de la protection dans l'amendement gouvernemental, le ministre donne la réponse suivante.

«Les principaux facteurs inhérents aux jeux de hasard qui favorisent la dépendance sont notamment:

1. le *short-odd*, c'est-à-dire le bref laps de temps entre le début du jeu et le résultat. Plus la durée du jeu est courte, plus le joueur aura tendance à poursuivre aussitôt le jeu sur la base du résultat;

2. l'importance du montant maximum de l'enjeu, de la perte et du bénéfice dans le chef du joueur;

3. de suggestie van invloed: het kansspel kan bij de speler de illusie wekken dat hij door het aanleren van de regels van behendigheid zijn winstkansen kan vergroten;

4. de «return»: het terugbetalingspercentage of terugwinmogelijkheid van de ingebrachte inzetten door de spelautomaat of het kansspel;

5. de toegankelijkheid van het kansspel. Kansspelautomaten zijn in tegenstelling tot casino's eerder laagdrempelig.

Precies hieraan komt het regeringsamendement tegemoet

1. Artikel 8 van het regeringsamendement bepaalt dat de Koning voor elk kansspel per speelkans en per vastgestelde speelduur het maximumbedrag van de inzet, het verlies en de winst van de spelers kan bepalen.

In andere artikelen van het regeringsamendement wordt herhaaldelijk gesteld dat de Koning de werkingsregels (onder meer return) van de kansspelen zal bepalen.

2. Een ander belangrijk beschermingselement dat in herinnering moet worden gebracht is de bestaande exceptie van het spel.

Het regeringsamendement moet onder meer in het licht hiervan worden gelezen.

Artikel 1965 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de wet geen rechtsvordering toestaat voor een speelschuld of voor de betaling van een weddenschap.

De wetgever maakte in artikel 1966 Burgerlijk Wetboek een uitzondering voor spelen die behendigheid en lichaams oefening bevorderen, nu deze ertoe bijdragen gezonde en sterke mensen te vormen. De rechter kan evenwel de eis afwijzen, wanneer het bedrag hem buitensporig overkomt.

3. In artikel 4 van het amendement wordt verboden, onder welke vorm, op welke plaats en op welke rechtstreekse of onrechtstreekse manier ook, één of meer kansspelen of kansspelinrichtingen te exploiteren tenzij die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan. Daarenboven mag niemand zonder voorafgaande schriftelijke vergunning van de kansspelcommissie een of meer kansspelen of kansspelinrichtingen exploiteren.

4. Er wordt in het regeringsamendement voor het eerst een definitie gegeven van het begrip «spel».

Artikel 2 omschrijft wat moet worden verstaan onder de term «kansspelen» en vermeldt daarbij expliciet dat «het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte».

Dit is een veel bredere interpretatie dan wat tot nog toe de Cassatierechtspraak daaronder verstond.

3. l'influence suggérée: le jeu de hasard peut donner au joueur l'impression que la maîtrise des règles d'adresse pourra augmenter ses chances de gain;

4. le *return*: le pourcentage de retour ou la possibilité de récupérer la mise des enjeux engagés par le jeu automatique ou par le jeu de hasard;

5. l'accessibilité du jeu de hasard. Le seuil d'accessibilité des jeux de hasard automatiques est assez bas en comparaison avec celui des casinos.

L'amendement du Gouvernement apporte précisément des réponses à ces différents éléments.

1. L'article 8 de l'amendement du Gouvernement prévoit que le Roi peut fixer, pour chaque jeu de hasard, le montant maximum de la mise, de la perte et du gain par possibilité de jeu et par période de jeu dans le chef des joueurs.

D'autres articles de l'amendement du Gouvernement précisent à maintes reprises que le Roi déterminera les règles de fonctionnement (entre autres le *return*) des jeux de hasard.

2. Il convient de rappeler un autre élément de protection important, à savoir l'exception que constitue actuellement le jeu.

L'amendement du Gouvernement doit être lu à la lumière de ceci.

L'article 1965 du Code civil dispose que la loi n'accorde aucune action pour une dette du jeu ou pour le paiement d'un pari.

Le législateur a inséré à l'article 1966 du Code civil une exception pour les jeux qui tiennent à l'adresse et à l'exercice du corporel dans la mesure où ils contribuent à former des personnes pleines de force et de santé. Le juge peut néanmoins rejeter la demande, quand la somme lui paraît excessive.

3. L'article 4 de l'amendement interdit d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi. En outre, nul ne peut exploiter un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard sans licence écrite préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard.

4. L'amendement du Gouvernement donne pour la première fois une définition du concept de «jeu».

L'article 2 explique ce qu'il faut entendre par «jeu de hasard» et mentionne explicitement à ce propos que le «hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain».

Ceci est une interprétation beaucoup plus large que la jurisprudence par la Cour de cassation à ce jour.

Volgens vaststaande rechtspraak van het Hof van Cassatie is een kansspel waarvan de exploitatie verboden is, het spel dat, hetzij op zichzelf, hetzij wegens de omstandigheden waarin het beoefend wordt, van die aard is dat het toeval de overhand heeft op de lichamelijke of verstandelijke behendigheid (Cass., 26 maart 1956, *Pas.*, I, blz. 793; Arr. Cass., 1956, blz. 618 en noot; Cass., 22 mei 1967, RDP, 1967-1968, blz. 417, RW, 1966-1967, blz. 1317), of waarbij het geluk een grotere rol speelt dan de behendigheid en de combinaties van de geest (Cass., nr. 8816 van 4 september 1986).

Het spel moest dus niet uitsluitend afhankelijk zijn van het toeval. Het volstond dat het toeval een determinerende rol speelde.

Aldus onderscheidde het kansspel zich van het op grond van artikel 7 van de wet van 1902 toegelaten behendigheidsspel. Bij laatstgenoemd spel primeerde de behendigheid op het toeval.

In de praktijk bracht dit zeer dikwijls problemen mee wanneer de behendigheid een secundair element ter bepaling van het spelresultaat ging uitmaken.

De feitenrechter diende dan uit te maken of het om een kansspel in de zin der wet van 1902 ging. Herhaaldelijk dienden de rechtbanken een deskundigenonderzoek te bevelen teneinde op sluitende wijze te kunnen bepalen hoe een bepaald spel moest worden gecatalogiseerd.

De huidige definitie zal de discussies nopens het karakter van spelen, die kenmerken van zowel kans- als behendigheidsspelen in zich verenigen, moeten beslechten.

Principe is dat bij elk spel toeval gemoeid is en als dusdanig onder de nieuwe wetgeving valt.

5. De artikelen 53 tot en met 58 van het regeringsamendement voorzien een reeks beschermingsmaatregelen.

Kredietbeperkingen staan daarbij centraal alhoewel dit zeer relatief blijft en dit uiteindelijk een verantwoordelijkheid blijft van de speler zelf maar ook van de kredietmogelijkheden die de financiële instellingen zelf creëren.

Momenteel bestaat er een negatieve centrale gegevensbank van personen die niet meer in staat zijn om hun schulden af te lossen.

Moet er eventueel gedacht worden aan een systeem waarbij elke lening en/of elk krediet wordt geregistreerd en dit wordt geweigerd van zodra een globale kredietmarge voor een individueel persoon wordt overschreden?

Afgezien van het probleem van de privacy is deze problematiek veel ruimer dan die van de gokschulden

Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, un jeu de hasard dont l'exploitation est interdite est un jeu qui, soit en soi, soit en raison des circonstances dans lesquelles il est pratiqué, est de nature telle que le hasard l'emporte sur l'adresse du corps ou sur l'agilité intellectuelle (Cass. 26 mars 1956, *Pas.*, I, p. 793; Arr. Cass., 1956, p. 618 et note; Cass., 22 mai 1967, *R.D.P.*, 1967-1968, p. 417, *R.W.*, 1966-1967, p. 1317), ou que la chance joue un plus grand rôle que l'adresse et les combinaisons de l'esprit (Cass, n° 8816 du 4 septembre 1986).

Le jeu ne devait donc pas dépendre exclusivement du hasard. Il suffisait que le hasard jouât un rôle déterminant.

Ainsi, le jeu de hasard se différenciail du jeu d'adresse autorisé aux termes de l'article 7 de la loi de 1902. Dans ce dernier jeu, l'adresse l'emportait sur le hasard.

Cette différence a souvent entraîné des problèmes dans la pratique lorsque l'adresse a constitué un élément secondaire dans la détermination du résultat du jeu.

Le juge du fond devait alors décider s'il s'agissait d'un jeu de hasard au sens de la loi de 1902. Les tribunaux ont dû à maintes reprises ordonner une expertise afin de pouvoir déterminer de manière concluante dans quelle catégorie un jeu devait être classé.

La définition actuelle devrait mettre un terme aux discussions relatives au caractère des jeux qui associent et des caractéristiques de jeux de hasard et des caractéristiques de jeux d'adresse.

Le principe retenu est que tout jeu implique un élément de chance et qu'il tombe dès lors sous l'application de la nouvelle législation.

5. Les articles 53 à 58 inclus de l'amendement du Gouvernement prévoient une série de mesures de protection.

Les limitations de crédit constituent l'élément central, bien que ceci demeure très relatif et que la responsabilité finale incombe au joueur lui-même, mais aussi aux possibilités de crédit créées par les institutions financières elles-mêmes.

Il existe actuellement une banque centrale « négative » de données relatives aux personnes qui ne sont plus en mesure de payer leurs dettes.

Faut-il envisager éventuellement un système d'enregistrement de tout prêt et/ou crédit qui permette de refuser le bénéfice d'un prêt ou d'un crédit dès que le seuil global de crédit pour une personne individuelle est dépassé?

Abstraction faite du problème de la vie privée, cette problématique est beaucoup plus vaste que celle des

(cf. het wetsontwerp betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen - Stuk Kamer, nr. 1073/1-6).

6. De artikelen 32, 37, 42 en 52 van het regeringsamendement bepalen allen dat de Koning de werkingsregels van de kansspelen bepaalt (dus onder meer het terugbetalingspercentage) en de regels van toezicht op en controle van de kansspelen, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem. Gedacht wordt onder meer aan een registratie van elke spelverrichting door een ingebouwd controlesysteem de zgn. «black box».

Betreffende het ontzeggen van toegang tot kansspelinrichtingen aan onbekwamen en het voorstel een procedure uit te werken waarbij de vredegerichten, gelast met de onbekwaamverklaring onmiddellijk deze gegevens aan de commissie zouden melden, zelfs reeds vanaf het ogenblik dat soortgelijke vorderingen aanhangig zouden worden gemaakt, vraagt de minister zich af of dergelijke praktijk verenigbaar zou zijn met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Daarenboven is het voor de hand liggend dat eerst een uitspraak wordt gedaan door het vredegerecht over een dergelijke vordering in tegenstelling tot een beslissing genomen door de kansspelcommissie op basis van de wetenschap dat er een eenvoudige vordering aanhangig werd gemaakt.

De Commissie voor de Justitie wijst ook op het probleem van articulatie van het voorstel met de meer en meer uitbreidende wetgeving van het witwassen. Een lid heeft de indruk dat in voorliggende tekst de uitsluiting van witwasserij niet werd ingebouwd. Er wordt enkel bepaald dat de commissieleden «elk» misdrijf moeten aangeven dat ze vaststellen.

In verband met de ontbrekende bepalingen over witwassen, wordt door de minister verwezen naar het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (Stuk Kamer, nr. 1335, 1997/1998), dat deze materie afzonderlijk regelt.

De aandacht moet echter worden gevestigd op het feit dat zal moeten worden nagegaan of dit ontwerp niet zal moeten worden gewijzigd in functie van de voorliggende wetgeving. Zo werpt een lid op dat artikel 3, 5°, van vermeld wetsontwerp betreffende het witwassen enkel de uitbaters van casino's vermeldt. Bovendien wordt in dat artikel niet verwezen naar voorliggende wet in ontwerp, maar wel naar het koninklijk besluit van 23 november 1965, dat de fiscale regeling ten overstaan van de casino's behelst. Het betreffende artikel 3 dient dus reeds te worden aangepast.

De minister legt de nadruk op volgende elementen.

dettes de jeu (cf. le projet de loi relative au règlement collectif des dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis - doc. Chambre n° 1073/1-6).

6. Aux termes des articles 32, 37, 42 et 52 de l'amendement du Gouvernement, le Roi fixe les règles de fonctionnement des jeux de hasard (par conséquent notamment le pourcentage de remboursement) ainsi que les modalités de surveillances et de contrôle des jeux de hasard, notamment par un système informatique approprié. On pense notamment à l'enregistrement de chaque opération de jeu par un système de contrôle incorporé (une «boîte noire»).

Concernant l'exclusion des incapables des établissements de jeux et la proposition d'élaborer une procédure permettant aux justices de paix, chargées de la déclaration d'incapacité, de communiquer aussitôt ces données à la commission, et ce même dès l'instant où de telles actions seraient intentées, le ministre pose la question de savoir si de telles pratiques sont compatibles avec la protection de la vie privée.

En outre, il est évident que le juge de paix se prononcera en premier lieu sur une telle action, avant que la commission des jeux de hasard prenne une décision en fonction de la seule connaissance du fait qu'une action a simplement été intentée.

La commission de la Justice soulève également le problème de l'articulation de la proposition avec la législation de plus en plus fouillée relative au blanchiment. Un commissaire a l'impression que la possibilité d'exclure le blanchiment n'a été insérée dans le texte en discussion. Celui-ci prévoit uniquement que les membres de la commission doivent dénoncer «toute» infraction qu'ils constatent.

En ce qui concerne les dispositions manquantes concernant le blanchiment, le ministre renvoie au projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (doc. Chambre, n° 1335, 1997/1998), qui règle cette matière séparément.

Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait qu'il faudra examiner si ce projet ne devra pas être modifié en fonction de la législation en discussion. Ainsi, un membre objecte que l'article 3, 5°, du projet de loi susvisé concernant le blanchiment ne mentionne que les exploitants de casinos. En outre, cet article renvoie non pas à la loi en projet, mais à l'arrêté royal du 23 novembre 1965, qui règle le régime fiscal en ce qui concerne les casinos. L'article 3 en question doit donc déjà être adapté.

Le ministre développe les éléments suivants.



«In verband met de oorspronkelijk in het wetsontwerp opgenomen bepalingen die betrekking hadden op het witwassen van geld, wees de Raad van State in zijn advies erop dat deze in grote lijnen ook voorkomen in een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. De twee teksten moeten op elkaar worden afgestemd teneinde tegenstrijdigheden of leemten te voorkomen.

Het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 vermeldt onder meer dat de bepalingen van de wet van 1993 eveneens van toepassing zullen zijn op de natuurlijke personen of rechtspersonen die één of meer casino-spelen uitbaten bedoeld in artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 november 1965 houdende codificatie van de wettelijke bepalingen betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

De identieke anti-witwasmaatregelen bepaald in huidig wetsontwerp worden daarmee overbodig maar in de wettekst wordt verder uitdrukkelijk bepaald dat de kansspelcommissie de controle- en toezichthoudende overheid is zoals voorzien in de artikelen 21 en 22 van de wet van 11 januari 1993.

Waar de voorziene uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione personae* van de wet van 11 januari 1993 niet slaat op de speelautomatenhallen, legde het ontwerp van wet op de kansspelen en kansspelinrichtingen oorspronkelijk deze inrichtingen eveneens een meldingsplicht van witwasactiviteiten aan de kansspelcommissie op.

Het nut van dergelijke anti-witwasmaatregelen voor deze sector is echter zeer twijfelachtig. Om die reden is dit niet gehandhaafd in het ontwerp tot wijziging van de anti-witwaswet. Gelet op de wijze waarop de speelautomatenhallen thans en in de toekomst in België (zullen) functioneren, te weten met beperkte mogelijkheden van spelinzetten en -winsten, vormen zij geen bijzonder doelwit van witwaspraktijken en is deze sector niet kwetsbaarder dan handelszaken en bedrijven zodat zich, *rebus sic stantibus*, geen bijzondere preventieve maatregelen terzake opdringen.

Wel moet men oog hebben voor de mogelijkheid dat de uitbating zelf van deze ondernemingen in handen zou kunnen komen van criminelen en aldus geschikt worden voor witwasdoeleinden. Dit risico lijkt evenwel voldoende te worden opgevangen in dit wetsontwerp, waarbij naast de reeds bestaande politionele controle een bijzonder toezicht door de kansspelcommissie wordt georganiseerd.»

Een lid vraagt of de minister zich kan verbinden voorliggende wet niet te publiceren zonder de publicatie van de wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993.

«En ce qui concerne les dispositions concernant le blanchiment d'argent qui figurent dans le projet de loi initial, le Conseil d'État a fait observer dans son avis qu'elles figurent également dans les grandes lignes dans un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Les deux textes doivent être harmonisés afin d'éviter des contradictions ou des lacunes.

Le projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 prévoit notamment que les dispositions de ladite loi s'appliqueront également aux personnes physiques ou morales qui exploitent un ou plusieurs des jeux de casino visés à l'article 45 de l'arrêté royal du 23 novembre 1965 portant codification des dispositions légales relatives aux impôts assimilés aux impôts sur le revenu.

Les mesures anti-blanchiment identiques prévues dans le présent projet de loi sont dès lors superflues si ce n'est qu'il est maintenant expressément prévu dans le texte de la loi que la commission des jeux de hasard constitue l'autorité de contrôle et de tutelle, conformément aux dispositions des articles 21 et 22 de la loi du 11 janvier 1993.

Alors que l'extension prévue du champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 janvier 1993 ne touche pas les salles de jeux automatiques, le projet de loi sur les jeux de hasard et les établissements de jeux de hasard imposait initialement à ces établissements une obligation de déclaration d'activités de blanchiment à la commission des jeux de hasard.

Cependant, l'utilité de telles mesures anti-blanchiment pour ce secteur est très douteuse, ce qui explique pourquoi elles n'ont pas été retenues dans le projet de loi modifiant la loi contre le blanchiment. Compte tenu de la façon dont les salles de jeux automatiques fonctionnent et fonctionneront en Belgique, c'est-à-dire avec des mises et des gains limités, elles ne constituent pas spécialement une cible pour les pratiques de blanchiment et ce secteur n'est pas plus vulnérable que le secteur commercial ou industriel, de sorte que, *rebus sic stantibus*, aucune mesure préventive particulière ne s'impose en la matière.

En revanche, il ne faut pas perdre de vue que l'exploitation même de ces entreprises peut tomber entre les mains de criminels et que dans cette hypothèse, ces entreprises pourraient se prêter à des opérations de blanchiment. Il semble toutefois que le présent projet de loi offre une parade suffisamment appropriée à ce risque, en organisant, outre le contrôle policier existant, une surveillance particulière par la commission des jeux de hasard.

Un membre demande au ministre s'il peut s'engager à ne pas faire publier la loi en projet sans que ne soit publiée la loi modifiant la loi du 11 janvier 1993.

Een ander lid opteert voor een kruisverwijzing in voorliggende tekst naar de te wijzigen wet van 1993.

De minister herhaalt dat de garantie van verwijzing wordt geboden door artikel 19 van het regeringsamendement waar wordt bepaald dat de kansspelcommissie de controle- en toezichthoudende overheid is als voorzien in artikelen 21 en 22 van de wet van 11 januari 1993.

Een volgende bemerking betreft het feit dat enorm veel wordt voorbehouden aan de Koning. Zo dient de Koning de klassen en categorieën te omschrijven; Hij bepaalt de eventuele voorwaarden binnen het kader van de vergunningen, ...

Met betrekking tot de vraag betreffende de uitvoerings-koninklijk besluiten antwoordt de minister als volgt:

«De vijf soorten vergunningen, de drie klassen van kansspelinrichtingen en de voorwaarden waaraan de aanvrager en houder van een vergunning moeten voldoen, worden wel degelijk gedetailleerd omschreven in het regeringsamendement.

Volgens het regeringsamendement dient de Koning inderdaad per klasse van kansspelinrichting de lijst van kansspelen en het aantal kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan te bepalen.

De Koning moet eveneens per speelkans het maximum bedrag van inzet, verlies en winst per door Hem vastgestelde speelduur bepalen.

Momenteel is er een uiterst beperkte wetgeving van amper zeven artikelen zoals vervat in de wet van 24 oktober 1902 op het spel.

Het koninklijk besluit van 13 januari 1975 houdende de lijst van de speelapparaten waarvan de uitbating toegelaten is, regelt de problematiek van de toegelaten apparaten, de eventuele inzet en andere technische details.

Het is onmogelijk en ook niet aangewezen om een dergelijke technische reglementering om te zetten in een wettekst gelet op de razendsnelle technologische ontwikkelingen op de voornamelijk elektronische kansspelmarkt.

Last but not least dient elk kansspel (bijvoorbeeld pusher, bingo, roulette, punto banco, flipper, baccara) te worden beschreven teneinde te vermijden dat een benaming een woord wordt zonder inhoud. Dit kan bezwaarlijk gebeuren in een wet.»

Wat betreft de delegatie aan de Koning verwijst een lid naar drie artikelen van het ontwerp waartegen de Raad van State bezwaren heeft geopperd. In de eerste plaats gaat het over artikel 22 (artikel 19 van het regeringsontwerp), volgens hetwelk «de Koning de modaliteiten bepaalt betreffende de organisatie en de

Un autre membre opte pour une référence croisée dans le texte à l'examen, à la loi de 1993 à modifier.

Le ministre répète que l'article 19 de l'amendement du Gouvernement, qui dispose que la commission des jeux de hasard est l'autorité de contrôle et de tutelle visée aux articles 21 et 22 de la loi du 11 janvier 1993, garantit ce renvoi.

L'observation suivante porte sur l'ampleur démesurée de la compétence que l'on réserve au Roi. C'est ainsi que ce dernier doit définir les classes et les catégories; Il fixe les conditions éventuelles dans le cadre des licences, ...

À la question sur les arrêtés royaux d'exécution, le ministre répond ce qui suit:

«L'amendement du Gouvernement définit bel et bien de façon détaillée les cinq classes de licences, les trois classes d'établissements de jeux de hasard et les conditions auxquelles sont soumis les demandeurs et titulaires d'une licence.

L'amendement du Gouvernement prévoit que le Roi devra en effet arrêter pour chaque classe d'établissement de jeux de hasard la liste et le nombre de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée.

Le Roi devra également fixer le montant maximum de la mise, de la perte et du gain par possibilité de jeu et par période de jeu à déterminer par Lui.

À l'heure actuelle, la législation est extrêmement limitée et se résume à sept articles, inscrits dans la loi du 24 octobre 1902 sur le jeu.

L'arrêté royal du 13 janvier 1975 portant la liste des appareils de jeu dont l'exploitation est autorisée règle la problématique des appareils autorisés, de la mise éventuelle et d'autres détails techniques.

Il est impossible, voire injustifié de transposer une telle réglementation technique dans un texte de loi, compte tenu l'évolution technologique fulgurante en particulier sur le marché des jeux de hasard électroniques.

*Last but not least*, il y a lieu de décrire chaque jeu de hasard (par exemple: pusher, bingo, roulette, punto banco, flipper, baccara) afin d'éviter qu'une dénomination ne devienne un mot qui ne recouvre aucun contenu. Une telle description est difficilement envisageable dans le cadre d'une loi.»

En ce qui concerne la délégation au Roi, un membre attire l'attention sur trois articles du projet qui ont fait l'objet d'une objection du Conseil d'État. Il s'agit d'abord de l'article 22 (article 19 du projet du Gouvernement) qui donne le pouvoir au Roi de déterminer les modalités d'organisation et de fonctionne-

werking van de commissie». De Raad van State is van oordeel dat deze delegatie te ruim is, onder meer omdat de leden van het secretariaat de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie kunnen krijgen. Om die hoedanigheid te kunnen verlenen, moet volgens de Raad van State de wetgever optreden. Vervolgens bepaalt artikel 23, 5°, (artikel 28 van het regeringsontwerp) dat «de Koning de regels van toezicht op en controle van de kansspelen bepaalt, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem». In dat opzicht brengt de Raad van State het probleem van de eerbiediging van de privacy te berde (artikel 22 van de Grondwet) en is van oordeel dat de Koning van dat beginsel niet kan afwijken. Ook hier moet de wetgever optreden. Ten slotte neemt de Koning volgens artikel 57 «alle maatregelen om verslaving aan kansspelen tegen te gaan, onder meer maatregelen gericht op de uitwerking van een deontologische code en de voorlichting van het publiek omtrent de gevaren inherent aan kansspelen». Volgens de Raad van State reikt dit artikel veel te ver en is deze bepaling veel te vaag. Spreker vraagt de regering wat haar standpunt hierover is.

Een ander lid sluit zich aan bij de opmerkingen van vorige spreker. Indien de Raad van State opmerkingen maakt, zou daar inderdaad gevolg moeten worden aan gegeven. Spreker is van oordeel dat de genoemde artikelen geen technische specificaties vereisen. Dit is misschien wel het geval voor het laatstgenoemde artikel, maar dan zou de finaliteit er duidelijker moeten worden omschreven. Het komt hem voor dat de koninklijke besluiten te vrijblijvend zijn en er geen melding wordt gemaakt van de finaliteit.

In dit verband wordt ook verwezen naar de bijzondere problematiek van de eventuele invoering van jackpots of slotmachines, of automatische speeltoestellen in het algemeen, in casino's. Verscheidene leden zijn van oordeel dat in zulke belangrijke materie, met zware sociale gevolgen (zie Verenigde Staten), niet de Koning maar wel het Parlement bevoegd zou moeten zijn.

Andere leden verwijzen naar reeds vroeger gevoerde discussies over dit element. Een tussenoplossing is mogelijk, in de mate dat koninklijke besluiten in verband met de toelating van bepaalde speeltoestellen, eerst zouden moeten worden voorgelegd aan de commissie voor de Justitie van Kamer en Senaat. Hoewel dit compromis geen wettelijke waarde heeft, heeft het als voordeel dat de minister in ieder geval een zekere voorzichtigheid aan de dag zou leggen.

De minister herhaalt dat het in feite de bedoeling is van de regering de huidige bestaande toestand zoveel mogelijk te bewaren. Momenteel bestaat al de mogelijkheid in het koninklijk besluit van 1975 om bijvoorbeeld de roulette te beoefenen op kermessen, lunaparken of eventuele pretparken. Ook in de speelgoedwinkels zijn roulettes te koop. De essentie van de filosofie voor voorliggende wetgeving is artikel 6. Arti-

ment de la commission. À cet égard, le Conseil d'État estime que cette délégation est trop large, notamment compte tenu de ce que les membres du secrétariat peuvent être revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire. Selon le Conseil d'État, cette qualité nécessite l'intervention du législateur. Ensuite, l'article 23<sup>quinto</sup> (article 28 du projet du Gouvernement) prévoit que le Roi détermine les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard, notamment par un système informatique approprié. À cet égard, le Conseil d'État pose le problème du respect de la vie privée (article 22 de la Constitution) et estime que ce n'est pas au Roi à déroger à ce principe. Il y a là également la nécessité d'une intervention du législateur. Enfin, l'article 57 prévoit que le Roi prend toute disposition destinée à lutter contre l'accoutumance au jeu et arrête notamment les mesures relatives à la rédaction d'un Code de déontologie et à l'information du public sur les dangers inhérents aux jeux. Le Conseil d'État estime que cet article va beaucoup trop loin et que cette disposition est beaucoup trop imprécise. L'intervenant souhaite connaître la position du Gouvernement à cet égard.

Un autre membre partage les observations de l'intervenant précédent. Lorsque le Conseil d'État formule des observations, il faudrait effectivement y donner suite. L'intervenant estime que les articles mentionnés ne requièrent pas de spécifications techniques. Ce pourrait être le cas pour le dernier article cité, mais alors il conviendrait d'en préciser la finalité. Il lui semble que les arrêtés royaux sont trop peu circonscrits et qu'il n'est pas fait mention de la finalité.

À cet égard, l'on fait référence au problème particulier de l'introduction éventuelle, dans les casinos, de jackpots, de machines à sous ou d'appareils automatiques de jeux en général. Plusieurs membres estiment que pour une matière aussi importante, aux conséquences sociales graves (voir les États-Unis), ce n'est pas le Roi, mais le Parlement qui devrait être compétent.

D'autres membres font référence à des discussions qui ont eu lieu précédemment sur le sujet. Il est possible de trouver une solution intermédiaire, qui consisterait à soumettre d'abord à la commission de la Justice de la Chambre et du Sénat les arrêtés royaux relatifs à l'autorisation de certains appareils de jeux. Bien qu'un tel compromis n'ait aucune valeur légale, il présenterait l'avantage d'inciter en tout cas le ministre à faire preuve d'une certaine prudence.

Le ministre répète qu'en réalité, l'intention du Gouvernement est de conserver, dans la mesure du possible, la situation actuelle. Pour l'instant, l'arrêté royal de 1975 prévoit la possibilité d'utiliser la roulette dans les kermesses, les luna-parcs ou, éventuellement, dans les parcs d'attraction. On peut également acheter des roulettes dans les magasins de jouets. L'essentiel de la philosophie de la législation à

kelen 7 en 8 drukken uit dat een in Ministerraad overlegd besluit nodig is. Wat betreft de jackpots verwijst de minister naar de hogervermelde verslavingsbevorderende factoren. De jackpot zou perfect kunnen worden toegelaten als de factor inzet, verlies en winst wordt beperkt. Tevens verwijst de minister naar artikel 1965 van het Burgerlijk Wetboek, wat een relativering is van mogelijk gemaakte speelschulden. Geen fixatie van het toestel jackpot op zich, maar grote aandacht voor de omstandigheden van short-odd, inzet, verlies en winst, suggestie van invloed en return lijken hem belangrijk. Aan deze aspecten komen artikelen 6 en 7 specifiek tegemoet.

Wat betreft deze jackpots, laat de regering de mogelijkheid aan de Koning later te bepalen of die speelapparaten al dan niet worden toegelaten (zie ook memorie van toelichting). De minister pleit ervoor niet expliciet in de wetgeving te spreken over jackpots, op gevaar dat er ook een bepaalde definitie zou moeten worden gegeven aan de jackpots zelf. Hij verwijst ook naar de problematiek in verband met de elektronische krabbeljetten. Het onderscheid tussen jackpot en video-loterijgames spelen wordt zodanig klein dat, wanneer men een wettelijke reglementering zou inbouwen alleen met betrekking tot de jackpots, er dan een lacune zou ontstaan ten opzichte van de overige spelen.

Een lid is van oordeel dat dergelijke argumentatie niet kan aanvaard worden. Op Internet kan men thuis op alle casino's spelen zonder enige beperking. Ook de argumentatie betreffende de speelgoedroulettes is niet pertinent. Waarom deze niet verbieden?

De commissie wijst ook op de noodzaak van verduidelijking van de draagwijdte van artikel 6. Houdt dit artikel in dat toestellen die in klasse I casino's worden ondergebracht niet mogen worden ondergebracht in kansspelinrichtingen klasse II, en dat de toestellen die in klasse II worden ondergebracht niet mogen worden ondergebracht in drankgelegenheden klasse III? De tekst dient hier duidelijker te worden gesteld.

De heer Weyts verwijst in dat verband naar zijn subamendementen nrs. 43 en 44 (Stuk Senaat, nr. 1-419).

Een lid voegt eraan toe dat duidelijk moet gesteld worden dat de automatische toestellen, als bedoeld in het vermelde amendement nr. 43, de jackpots niet kunnen inhouden. Hij blijft pleiten voor het binden van de invoering van jackpots aan parlementaire goedkeuring.

Men kan ook de vraag stellen of alle automatische gokspelen buiten de casino's moeten worden gehouden.

Aansluitend bij de laatste opmerking onderstreept de minister dat men globaal in de casino's de huidige

l'examen figure à l'article 6. Les articles 7 et 8 ne font que prévoir qu'un arrêté délibéré en Conseil des ministres est nécessaire. En ce qui concerne les jackpots, le ministre renvoie aux facteurs cités ci-dessus, qui favorisent la dépendance. On pourrait parfaitement autoriser le jackpot, à condition de limiter les enjeux, les pertes et les gains. En outre, le ministre renvoie à l'article 1965 du Code civil qui relativise l'importance d'éventuelles dettes de jeu. Il ne faut pas s'intéresser uniquement au jackpot, mais il lui semble important d'être très attentif aux circonstances relatives au *short-odd*, aux enjeux, pertes et gains, à la suggestion d'influence et au *return*. Ce sont des aspects qui sont traités spécifiquement aux articles 6 et 7.

En ce qui concerne les jackpots, le Gouvernement laisse au Roi la possibilité de déterminer par la suite s'il autorise ou non ces appareils de jeux (voir également l'exposé des motifs). Le ministre plaide pour que l'on ne mentionne pas explicitement les jackpots dans la législation, car l'on risquerait de devoir en donner une définition précise. Il renvoie également aux problèmes concernant les billets électroniques à gratter. La distinction entre les jackpots et les jeux de loterie vidéo est tellement minime que si on instaure une réglementation légale relative aux jackpots, l'on créera une lacune en ce qui concerne les autres jeux.

Un membre estime que l'on ne peut pas accepter une telle argumentation. Chez soi, Internet permet de jouer dans tous les casinos sans aucune restriction. Les arguments qui concernent les roulettes vendues dans les magasins de jouets ne sont pas non plus pertinents. Pourquoi ne pas les interdire elles aussi?

La commission attire également l'attention sur la nécessité de préciser la portée de l'article 6. Cet article signifie-t-il que les appareils qui sont installés dans les casinos de classe I ne peuvent pas l'être dans les établissements de jeux de classe II, et que les appareils placés dans les établissements de classe II ne peuvent pas l'être dans les débits de boissons de classe III? En l'occurrence, il faudrait formuler le texte de manière plus précise.

À cet égard, M. Weyts fait référence à ses sous-amendements n<sup>os</sup> 3 et 4 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 1-419).

Un membre ajoute qu'il faut dire clairement que les jackpots ne figurent pas parmi les jeux automatiques visés à l'amendement n<sup>o</sup> 43 précité. Il continue à plaider pour que l'on subordonne l'introduction des jackpots à un accord du Parlement.

L'on peut également se demander s'il faut écarter des casinos tous les jeux de hasard automatiques.

Répondant à cette dernière remarque, le ministre souligne que l'on souhaite conserver globalement la

toestand wenst te behouden. De traditionele casino-spelen zijn spelen zonder een elektronisch mechanisme en die met gespecialiseerd personeel worden uitgeoefend, die in groep en manueel worden gespeeld. De mogelijkheid van automatische kansspeloestellen bestaat evenwel in het buitenland. Dit is een optie die moet worden genomen.

Een laatste bemerking in dat verband betreft het feit dat sommige artikelen bepalen dat het koninklijk besluit ter uitvoering ervan in Ministerraad dient te worden overlegd (zie artikel 7). Andere artikelen voorzien gewone koninklijke besluiten.

De reden van dit onderscheid is voor de commissie niet duidelijk.

Verscheidene leden stellen voor om in alle gevallen te voorzien in een in Ministerraad overlegd besluit, wat een bijkomende garantie zou betekenen.

De problematiek van het spel is ook een sociale aangelegenheid en het is dus wenselijk dat verschillende ministers zich hierover uitspreken.

De commissie sluit zich hierbij aan. In alle opzichten is het wenselijk minstens in ministerraad overlegde besluiten te voorzien. Sommige leden gaan nog verder en wensen een tussenkomst van de wetgever, althans op het vlak van het verbod van de jackpots. De commissie besluit dat, voor zover de problematiek niet bij wet kan worden geregeld, er minstens een bij in Ministerraad overlegd besluit nodig is.

Wat betreft de terminologie in artikel 15, § 2, vierde lid, als voorgesteld in het amendement nr. 39, vestigt een lid er de aandacht op dat deze dient te worden aangepast aan de gebruikte bewoordingen in het wetsontwerp «Franchimont» (stuk Senaat, 1-704/5 — artikel 28*bis*, § 3, van het Wetboek van Strafvordering). Aldus dienen de woorden «waakt over de wettelijkheid en de betrouwbaarheid van de overtuigingsstukken» te worden vervangen door de woorden «waakt voor de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaleit waarmee ze worden verzameld».

De minister is akkoord met de gevraagde tekstwijziging overeenkomstig het ontwerp «Franchimont».

De Commissie voor de Justitie is ook van oordeel dat er een lacune bestaat op het vlak van het statuut van de magistraat-voorzitter van de kansspelcommissie. Men mag immers niet vergeten dat deze magistraat wordt gedelegeerd en dat er dus een regeling dient te worden uitgebouwd op het vlak van zijn terugkeer in het kader, dit om zijn pensioenrechten te behouden.

situation actuelle dans les casinos. Les jeux traditionnels sont des jeux sans mécanisme électronique, dont s'occupe un personnel spécialisé, auxquels on joue en groupe et manuellement. À l'étranger, il est pourtant possible de jouer à des jeux de hasard automatiques. C'est une option qu'il faut prendre.

Une dernière remarque à cet égard concerne le fait que certains articles disposent que l'arrêté royal qui les exécutera doit être délibéré en Conseil des ministres (voir l'article 7), alors qu'à d'autres articles, il n'est question que d'arrêtés royaux ordinaires.

La raison d'être de pareille distinction n'est pas claire pour la commission.

Plusieurs membres suggèrent de prévoir dans tous les cas un arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qui donnerait une garantie supplémentaire.

Le problème du jeu constitue également une question sociale et il est donc souhaitable que plusieurs ministres donnent leur avis.

La commission partage ce point de vue. À tous égards, il est souhaitable de prévoir, à tout le moins, des arrêtés délibérés en Conseil des ministres. Certains membres vont plus loin et souhaitent une intervention du législateur, du moins en ce qui concerne l'interdiction des jackpots. La commission conclut que, dans l'hypothèse où la problématique ne pourrait être réglée par la loi, elle devrait l'être au moins par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

En ce qui concerne la terminologie de l'article 15, § 2, quatrième alinéa, tel qu'il est proposé par l'amendement n° 39, un commissaire souligne qu'elle doit être adaptée aux termes usités dans le projet de loi «Franchimont» (doc. Sénat, 1-704/5 — article 28*bis*, § 3, du Code d'instruction criminelle). Ainsi, les mots «veille à la légalité et à la loyauté des moyens de preuve» doivent être remplacés par les mots «veille à la légalité des moyens de preuve ainsi qu'à la loyauté avec laquelle ils sont rassemblés».

Le ministre approuve la modification rédactionnelle demandée pour des raisons de conformité avec le projet «Franchimont».

La commission de la Justice considère également qu'il y a une lacune dans le statut du magistrat président de la commission des jeux de hasard. En effet, il ne faut pas oublier que ce magistrat est délégué et qu'il convient donc d'élaborer une réglementation concernant son retour dans le cadre, et ce, afin qu'il conserve ses droits à la pension.

De minister antwoordt als volgt:

«Oorspronkelijk bevatte de tekst van artikel 9, § 3, van het amendement de navolgende bepalingen: «in zijn vervanging als magistraat wordt voorzien door een benoeming in overtal. Wanneer het een korpschef betreft, wordt in zijn vervanging voorzien door de benoeming in overtal van een magistraat tot de onmiddellijk lagere rang. De beoogde magistraat behoudt zijn plaats op de ranglijst en blijft zijn wedde met de daaraan verbonden verhogingen en voordelen genieten. Gedurende de duur van zijn mandaat wordt hij geacht zijn ambt te hebben uitgeoefend. Hij neemt zijn plaats op de ranglijst weer in van het ogenblik af dat hij zijn mandaat neerlegt.»

Er werd in de memorie van toelichting gesteld dat, gelet op het in de maak zijnde wetsontwerp die deze problematiek in zijn globaliteit zal regelen door wijziging van de toepasselijke bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, het aangewezen is de bepalingen uit de tekst te lichten.

Er dient te worden verwezen naar het wetsontwerp tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de aanwijzing, de benoemingen en de bevorderingen van de magistraten, tot invoering van een academische raad en tot invoering van een evaluatiesysteem voor magistraten.

Artikel 47 van het ontwerp bepaalt dat in het Gerechtelijk Wetboek na artikel 323 een artikel 323*bis* wordt ingevoegd, luidende:

«De Koning kan op gelijkkluidend advies van de korpschef aan een magistraat van de zetel opdracht geven om in de bij wet bepaalde gevallen een specifieke opdracht te vervullen. De duur van deze opdracht wordt vastgesteld in deze wet. Voor zover het een voltijdse opdracht betreft kan in de vervanging van de magistraat van het Hof van beroep of het Arbeidshof worden voorzien door een benoeming, of in voorkomend geval een aanwijzing in overtal. De magistraten aan wie aldus opdracht is gegeven, behouden hun plaats op de ranglijst en worden geacht hun ambt te hebben uitgeoefend. Zij behouden hun wedde met de daaraan verbonden verhogingen en voordelen voor zover het de niet bezoldigde opdracht betreft. De korpschef die een dergelijke opdracht aanvaardt verliest zijn mandaat en valt na het einde van de opdracht onder de toepassing van artikel 259*quater*, § 7.»

Wat betreft de magistraten van eerste aanleg wordt de vervanging voorzien door één van de toegevoegde rechters.

Artikel 327*bis* van het Gerechtelijk Wetboek bevat hieromtrent een regeling voor de parketmagistraten.»

Tevens wordt door een lid om verduidelijking gevraagd met betrekking tot de aanwijzing van de leden van de kansspelcommissie voor een hernieuw-

Le ministre répond:

«Initialement, le texte de l'article 9, § 3, de l'amendement contenait les dispositions suivantes: «Il est pourvu à son remplacement comme magistrat par une nomination en surnombre. S'il s'agit d'un chef de corps, il est pourvu à son remplacement par la nomination en surnombre d'un magistrat au rang immédiatement inférieur. Le magistrat visé garde sa place sur la liste de rang et continue à jouir du traitement ainsi que des augmentations et avantages y afférents. Pendant la durée de son mandat, il est censé avoir exercé ses fonctions. Il reprend sa place sur la liste de rang au moment où il démissionne de son mandat.»

L'exposé des motifs précise que, compte tenu du projet de loi en préparation, qui vise à régler cette problématique dans sa globalité par une modification des dispositions applicables du Code judiciaire, il convient de retirer ces dispositions du texte.

Il y a lieu de renvoyer au projet de loi modifiant certaines dispositions de la partie II du Code judiciaire en ce qui concerne la désignation, la nomination et la promotion des magistrats, instaurant un conseil académique et instaurant un système d'évaluation pour magistrats.

L'article 47 de ce projet prévoit l'insertion, après l'article 323, d'un article 323*bis*, rédigé comme suit:

«Le Roi peut, sur avis conforme du chef de corps, charger un magistrat du siège de remplir une mission spécifique dans les cas prévus par la loi qui fixe également la durée de cette mission. Dans la mesure où il s'agit d'une mission à temps plein, il peut être prévu le remplacement du magistrat de la Cour d'appel ou de la Cour du travail par voie de nomination ou, le cas échéant, par voie de désignation en surnombre. Les magistrats chargés d'une telle mission conservent leur place sur la liste de rang et sont censés avoir exercé leur fonction. Ils conservent leur traitement ainsi que les augmentations et les avantages y afférents pour autant qu'il s'agisse d'une mission non rémunérée. Le chef de corps qui accepte une semblable mission perd son mandat et tombe, à la fin de sa mission, sous l'application de l'article 259*quater*, § 7.»

En ce qui concerne les magistrats de première instance, il est prévu qu'ils seront remplacés par un des juges de complément.

L'article 327*bis* du Code judiciaire contient un règlement à ce sujet pour les magistrats de parquet.»

Un membre demande en outre des éclaircissements à propos de la désignation des membres de la commission des jeux de hasard pour une période de 5 ans

bare periode van vijf jaar (artikel 10, § 4). Het is niet duidelijk of het gaat om een eenmaal hernieuwbare periode, of om een mogelijke verlenging *ad eternam*. Is het trouwens niet wenselijk deze verlenging uitdrukkelijk te beperken?

De minister antwoordt dat «een hernieuwbare periode» staat tegenover «hernieuwbare periodes» zoals vermeld in artikel 24 inzake de vergunningen.

De commissie is van oordeel dat het wenselijk is de beperking van de verlenging tot een «eenmaal hernieuwbare periode» uitdrukkelijk te vermelden, om eventuele druk op de leden van de kansspelcommissie te vermijden.

Vervolgens wordt door de commissie voor de Justitie ook gewezen op het feit dat de voorzitter, de leden van de Commissie en de leden van het secretariaat die ambtenaar zijn de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie. Verder worden immers een reeks van bevoegdheden wettelijk uitgestippeld, die veel verder reiken dan de bevoegdheden van eender welke andere officier van gerechtelijke politie. Zo wordt bepaald dat zij op elk ogenblik van de dag of de nacht kunnen binnentreden in inrichtingen, waar zij voor het vervullen van hun opdracht toegang moeten hebben; tot de bewoonde lokalen hebben ze enkel toegang indien zij redenen hebben te geloven aan het bestaan van een inbreuk... dit komt spreker voor als een nogal ruime formulering. Het betreffende artikel geeft een zeer brede bevoegdheid aan de commissieleden. Zijn deze bevoegdheden te rijmen met het principe van de onschendbaarheid van de woning? Gelden zij ook voor de deskundigen? En in hoeverre kan de kansspelcommissie zich andere officieren van gerechtelijke politie toemeten om hen op dat ogenblik te vergezellen?

De minister is hieromtrent volgende mening toegegaan. Vooreerst verwijst hij naar de memorie van toelichting, meer bepaald naar de bespreking van artikel 15, waar wordt verwezen naar artikel 10 van het decreet van 19-22 juli 1971 (Stuk Senaat, nr. 1-419/4, blz. 32).

Gelijkaardige bepalingen bestaan trouwens reeds.

Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar gelijkaardige regelingen zoals ondermeer vermeld in artikel 54 van de wet d.d. 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een kruispuntbank van de sociale zekerheid; artikel 3 van de wet d.d. 6 juli 1976 tot betoelaging van het sluiwerk met handels- of ambachtskarakter, artikel 7, § 2, 1<sup>o</sup>, Besluitwet 22 januari 1945, nu door de wet van 30 juli 1971 betiteld als wet betreffende de economische reglementering en de prijzen, artikel 197 algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd door het koninklijk besluit d.d. 18 juli 1977, artikel 123 van de Alcoholverwet gecoördineerd door het koninklijk besluit

renouvelable (article 10, § 4). On ne voit pas clairement s'il s'agit d'une période renouvelable une seule fois ou d'un renouvellement éventuel *ad eternam*. Du reste, ne serait-il pas souhaitable de limiter explicitement cette prolongation?

Le ministre répond que «une période renouvelable» s'oppose à «des périodes renouvelables», expression utilisée à l'article 24 concernant les licences.

La commission estime qu'il serait souhaitable d'indiquer expressément que la prolongation se limite à «une période renouvelable une seule fois», pour éviter que les membres de la commission des jeux de hasard ne soient soumis à des pressions éventuelles.

La commission de la Justice signale ensuite que le président, les membres de la commission et les membres du secrétariat qui sont fonctionnaires ont la qualité d'officier de police judiciaire. En effet, on circonscrit ensuite légalement une série de compétences dont la portée est beaucoup plus large que celles de n'importe quel officier de police judiciaire. On prévoit ainsi qu'ils peuvent pénétrer à n'importe quel moment du jour ou de la nuit dans les établissements auxquels ils doivent avoir accès pour l'accomplissement de leur mission, ils n'ont accès aux locaux habités que s'ils ont des raisons de croire qu'il existe une infraction ... cette formulation est plutôt large aux yeux de l'intervenant. L'article en question accorde une compétence assez large aux membres de la commission. Ces compétences sont-elles compatibles avec le principe de l'inviolabilité du domicile? S'appliquent-elles également aux experts? Et dans quelle mesure la commission des jeux de hasard peut-elle s'adjoindre d'autres officiers de police judiciaire pour les accompagner à ce moment-là?

L'opinion du ministre à ce sujet est la suivante. Il renvoie tout d'abord à la justification, plus particulièrement au commentaire de l'article 15, où il est fait référence à l'article 10 du décret des 19-22 juillet 1971 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 1-419/4, p. 32). Il existe d'ailleurs déjà des dispositions similaires.

Pareilles dispositions existent d'ailleurs déjà.

Peuvent être cités à titre d'exemple: l'article 54 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale; l'article 3 de la loi du 6 juillet 1976 sur la répression du travail frauduleux à caractère commercial ou artisanal; l'article 7, § 2, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 intitulé, par la loi du 30 juillet 1971, loi sur la réglementation économique et les prix; l'article 197 de la loi générale concernant les douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977; l'article 123 de la loi relative au régime d'accise des alcools, coordonnée par arrêté royal du 12 juillet 1978; l'article 22 de la loi du 13 juillet 1987 relative

d.d. 12 juli 1978, artikel 22 van de wet van 13 juli 1987 betreffende het kijk- en luistergeld, artikel 66 van de wet d.d. 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, artikel 4 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie zoals vervangen door artikel 190 van de Programmawet d.d. 22 december 1989, artikel 81 van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet.

De minister besluit dat het hier niet wenselijk lijkt dat men telkenmale een gerechtelijk onderzoek moet vragen aan de onderzoeksrechter.

Op de vraag of deze bevoegdheden ook gelden voor de deskundigen, antwoordt de minister bevestigend. Het spreekt ook voor zich dat de kansspelcommissie zich andere officieren van gerechtelijke politie kan toemeten om hen te vergezellen.

De commissie kan met deze uitleg instemmen en kan aldus de verleende ruime bevoegdheden aanvaarden.

Vervolgens wordt opgeworpen dat enige verduidelijking noodzakelijk is over het voorgestelde artikel 24 dat de soorten vergunningen bepaalt. Hoe kan men in een wettelijke tekst inschrijven dat men een vergunning kan krijgen voor iets waarvan de Koning nog nader dient te betalen wat het juist is? De vergunning wordt immers gekoppeld aan de klassen, die nog door de Koning moeten worden bepaald.

De minister antwoordt als volgt:

«De vijf soorten vergunningen worden van elkaar onderscheiden door de specifiek in de wet opgesomde toelatingsvoorwaarden naargelang het een kansspel-inrichting klasse I, II of III betreft.

De kansspelinrichtingen worden in drie klassen ingedeeld, te weten de kansspelinrichtingen klasse I of casino's, de kansspelinrichtingen klasse II of speelautomatenhallen en de kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden, naargelang:

— de aard en het aantal kansspelen dat zij mogen exploiteren;

— de hoegrootheid van het maximumbedrag van inzet, het verlies en de winst in hoofde van het maximumbedrag van inzet, het verlies en de winst in hoofde van de spelers en gokkers bij elk kansspel en

— de aard der in de respectieve inrichtingen toegelaten nevenactiviteiten.

De Koning bepaalt bij een in de Ministerraad overlegd besluit per klasse van kansspelinrichting de lijst van kansspelen en het aantal kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan onder de voorwaarden van deze wet.

De Koning bepaalt voor elk kansspel geëxploiteerd in een kansspelinrichting klasse II en III per speelkans

aux redevances radio et télévision; l'article 66 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962; l'article 4 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, remplacé par l'article 190 de la loi programme du 22 décembre 1989, l'article 81 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

Le ministre conclut qu'il n'est pas souhaitable de devoir chaque fois demander une instruction au juge d'instruction.

Il répond par l'affirmative à la question de savoir si les experts sont également investis de ces compétences. Il va de soi également que la commission des jeux de hasard peut s'adjoindre d'autres officiers de police judiciaire pour l'accompagner.

La commission peut se rallier à cette explication et accepter dès lors l'octroi de ces compétences étendues.

On fait également valoir qu'il convient d'apporter certains éclaircissements au sujet de l'article 24 proposé, qui fixe les types de licences. Comment peut-on écrire dans un texte de loi qu'une licence peut être obtenue pour une activité dont le Roi doit encore préciser le contenu? C'est que la licence est liée aux classes, qui doivent encore être déterminées par le Roi.

Le ministre donne la réponse suivante:

«Les cinq types de licences se distinguent les uns des autres par des conditions d'admission spécifiques énumérées dans la loi et qui varient selon qu'il s'agisse d'établissements de jeux de hasard de classe I, II ou III.

Les établissements de jeux de hasard sont répartis en trois classes, à savoir les établissements de jeux de classe I ou casinos, les établissements de jeux de classe II ou salles de jeux automatiques, les établissements de jeux de classe III ou débits de boissons, selon:

— la nature et le nombre de jeux de hasards qu'ils peuvent exploiter;

— le montant maximum de l'enjeu, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs s'adonnant à ces jeux de hasard et

— la nature des activités connexes autorisées dans les établissements respectifs.

Pour chacune de ces classes d'établissements de jeux de hasard, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, arrête la liste et le nombre des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les conditions de la présente loi.

Pour chaque jeu de hasard exploité dans un établissement de jeux de hasard de classe II et III, le Roi fixe



het maximumbedrag van de inzet, het verlies en de winst van de spelers en gokkers. Hij kan tevens het maximumbedrag bepalen dat een speler of gokker mag verliezen per door Hem vastgestelde speelduur. Hij kan zulks ook bepalen voor kansspelen geëxploiteerd in een kansspelinrichting klasse I.

Zoals hoger uitgelegd, is het onmogelijk en ook niet aangewezen om een dergelijke technische reglementering om te zetten in een wettekst gelet op de razendsnelle technologische ontwikkelingen op de voornamelijk elektronische kansspelmarkt.

Last but not least dient elk kansspel (bijvoorbeeld pusher, bingo, roulette, punto banco, flipper, baccara) te worden beschreven teneinde te vermijden dat een benaming een woord wordt zonder inhoud. Dit kan bezwaarlijk gebeuren in een wet.

Voor elk van de drie kansspelinrichtingen wordt overigens vermeld welke nevenactiviteiten zij mogen uitoefenen:

— klasse I: socio-culturele activiteiten zoals voorstellingen, tentoonstellingen, congressen en horeca-activiteiten;

— klasse II: geen nevenactiviteiten;

— klasse III: inrichtingen waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor gebruik ter plaatse.»

De Commissie is van oordeel dat dit antwoord bevredigend is.

Een lid verwijst vervolgens naar artikel 18, derde lid, als voorgesteld door het amendement nr. 39, waarvan de formulering hem eigenaardig lijkt. Waarom de woorden «zodra zij verenigd zijn of bij de opening van hun volgende zitting» niet gewoon schrappen? Voorliggende tekst is immers een juridische tekst, die zich niet in de fiscale sfeer bevindt.

De minister gaat akkoord met de voorgestelde schrapping.

Één commissielid verwijst naar artikel 28, tweede lid, van de tekst. Er wordt bepaald dat de Koning de gemeente aanwijst waar een bijkomend casino mag worden gevestigd. Daarbij is niet in enig criterium voorzien. Alleen de sociale impact en het advies van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden als beoordelingscriteria aanvaard. Moeten deze criteria niet verder worden gepreciseerd?

In dit verband is een ander lid van oordeel dat er een juridisch probleem rijst met betrekking tot de aanwijzing van de gemeenten op wiens grondgebied

le montant maximum de la mise par possibilité de jeu, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs. Il peut en outre fixer le montant maximum de la perte que peut subir un joueur ou un parieur par période de jeu à déterminer par Lui. Il peut également déterminer ces éléments pour les jeux de hasard exploités dans un établissement de jeux de hasard de classe I.

Il est impossible, voire injustifié, de transposer une telle réglementation technique dans un texte de loi, compte tenu de l'évolution technologique fulgurante en particulier sur le marché des jeux de hasard électroniques.

*Last but not least*, il y a lieu de décrire chaque jeu de hasard (par exemple: pusher, bingo, roulette, punto banco, flipper, baccara) afin d'éviter qu'une dénomination ne devienne un mot qui ne recouvre aucun contenu. Une telle description est difficilement envisageable dans le cadre d'une loi.

Pour chacune des trois classes d'établissements de jeux de hasard, les activités connexes qui peuvent y être exercées sont par ailleurs précisées:

— classe I: activités socio-culturelles telles que des représentations, des expositions, des congrès et des activités liées au secteur horeca;

— classe II: aucune activité connexe;

— classe III: établissements où sont vendues des boissons, de quelque nature que ce soit, à consommer sur place.»

La commission estime que cette réponse est satisfaisante.

Un commissaire se réfère ensuite à l'article 18, troisième alinéa, tel qu'il est proposé par l'amendement n° 39, dont la formulation lui paraît singulière. Pourquoi ne pas supprimer tout simplement les mots «immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur prochaine session»? Car le texte en discussion est un texte juridique, qui ne se situe pas dans un contexte fiscal.

Le ministre donne son assentiment à la suppression proposée.

Un commissaire renvoie à l'article 28, second alinéa, du texte à l'examen. Il est prévu que le Roi désigne la commune de l'implantation d'un casino supplémentaire. Aucun critère n'est prévu. Seuls l'impact social et l'avis du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sont retenus comme critères d'appréciation. Ne faut-il pas préciser ces critères?

À cet égard, un autre membre estime qu'un problème juridique se pose en ce qui concerne la désignation des communes sur le territoire desquelles des

casino's mogen worden geëxploiteerd. Het recht kan zich immers moeilijk baseren op historische argumenten. Trouwens stapt men af van deze historiciteit wat het op te richten casino in Brussel betreft. Daar immers haalt de minister sociale criteria aan.

De commissie verwijst ook naar de fundamentele kritiek van de Raad van State terzake, die aanwijft dat de bepaling een beperking van de vrijheid van vestiging inhoudt en verwijst naar artikel 52 van het verdrag van de Europese gemeenschap en een aantal arresten op dat vlak. Er kan worden gesteld dat kansspelen tot de economische activiteit behoren en dat ook daar de principes van vrije mededinging en vrije markt moeten spelen.

Ten tweede loopt men het gevaar dat nog andere inrichtingen historische rechten gaan inroepen.

Betreffende de keuze van de gemeenten waar de casino's zich kunnen vestigen stipt de minister volgende elementen aan:

«1. De Raad van State merkt op dat het aan het Parlement is om te oordelen of de in het amendement vermelde criteria objectieve criteria zijn op basis waarvan de vrijheid van vestiging kan worden beperkt.

Verder wijst de Raad van State er enkel op dat artikel 52 van het EG-Verdrag bepaalt dat de Lid-Staten de beperkingen van de vrijheid van vestiging geleidelijk moeten afbouwen en dat deze geleidelijke afschaffing ook geldt voor de beperkingen bij de oprichting van agentschappen, bijkantoren of dochtervenootschappen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat gevestigd zijn.

2. Wat de bepalingen van het EG-Verdrag betreft, dient te worden opgemerkt dat krachtens artikel 5 de Lid-Staten verplicht zijn hun verbintenissen op het niveau van de gemeenschap na te komen.

3. Krachtens de in het EG-verdrag bepaalde concurrentieregels en in naleving van de constante rechtspraak terzake, mogen de Lid-Staten geen wetgevende of regelgevende maatregelen nemen waardoor privé-bedrijven zich aan de verplichtingen van de artikelen 85 tot 94 van het EG zouden kunnen onttrekken (arrest EHJ van 16 november 1977 GB-INNO-BM, verz. blz. 2115).

Dit zou het geval zijn wanneer een Lid-Staat wetgevende of regelgevende maatregelen zou nemen waarbij hij de oprichting van kartels in strijd met artikel 85 van het verdrag zou opleggen of bevorderen, hetzij de gevolgen van zulke kartels zou versterken, hetzij de bevoegdheden van de Staat in zijn eigen regelgeving wegneemt door zijn verantwoordelijkheid inzake besluitvorming in economische zaken aan privé-operatoren over te dragen (arrest EHJ van 30 april

casinos peuvent être exploités. En effet, le droit peut difficilement se baser sur des arguments historiques. D'ailleurs, on s'écarte de cette historicité à propos du casino de Bruxelles, puisque le ministre invoque en l'espèce des critères sociaux.

La commission renvoie également à la critique fondamentale du Conseil d'État à ce sujet, qui accuse la disposition de contenir une limitation de la liberté d'établissement et fait référence à l'article 52 du traité de la Communauté européenne ainsi qu'à une série d'arrêts rendus en la matière. On peut dire que les jeux de hasard relèvent de l'activité économique et qu'ici aussi, les principes de la libre concurrence et du libre-échange doivent jouer.

En second lieu, on court le risque de voir d'autres établissements aussi invoquer des droits historiques.

À propos du choix des communes qui pourraient accueillir un casino, le ministre souligne les éléments suivants:

«1. Le Conseil d'État souligne que c'est au Parlement qu'il revient d'apprécier si les critères ainsi énoncés sont des critères objectifs permettant de limiter la liberté d'établissement.

Le Conseil d'État rappelle en outre qu'en vertu de l'article 52 du Traité instituant la Communauté européenne, les États membres ont l'obligation de supprimer progressivement les restrictions à la liberté d'établissement. Cette suppression progressive concerne également les restrictions relatives à la création d'agences, de succursales ou de filiales par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

2. En ce qui concerne les dispositions du traité C.E. en cause, il convient d'observer d'abord que l'article 5 impose aux États membres l'obligation de s'acquitter loyalement de leurs obligations communautaires.

3. Au regard des règles de concurrence du traité C.E., selon une jurisprudence constante, les États membres ne sauraient édicter des mesures législatives ou réglementaires permettant aux entreprises privées de se soustraire aux contraintes imposées par les articles 85 à 94 du traité C.E. (arrêt de la C.J.C.E. du 16 novembre 1997, aff. 13/77 GB-INNO-BM, Rec., p. 2115).

Tel serait le cas si un État membre adopte des mesures de nature législative ou réglementaire, imposant ou favorisant la création des ententes contraires à l'article 85 du traité ou renforce les effets de telles ententes ou bien retire à sa propre réglementation son caractère étatique, en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention en matière économique (arrêt de la C.J.C.E. du 30 avril 1986, aff. jointes 209-213/84,

1986, samengevoegde zaken 209-213/84, verz., blz. 1425 en arrest EHJ van 1 oktober 1987, zaak 311/85 Vlaams Reisbureaus, verz., blz. 3801).

Dit weze ook het geval wanneer de regelgeving van de Staat het misbruik van de dominante positie van één (of meer) bedrijven op de markt terzake bevordert (arrest EHJ van 11 april 1989, zaak 66/86, verz., blz. 803).

4. Bovendien stelt artikel 90, § 1, van het EG-Verdrag in verband met bedrijven die speciale of exclusieve rechten toegewezen kregen, dat de Lid-Staten geen enkele maatregel in strijd met de verdragsregels, onder andere met de artikelen 7 en 85 tot en met 94, mogen nemen of handhaven. Deze bepaling moet steeds samen met andere verdragsbepalingen toegepast worden.

5. In het kader van de toepassing van artikel 90, § 1, in combinatie met artikelen 85 en 86 van het EG-Verdrag, mogen Lid-Staten bedrijven met exclusieve of speciale rechten noch ongerechtvaardigd gedrag noch afspraken tot concurrentiebeperking opleggen of daartoe aanzetten (zie onder andere arrest EHJ van 13 december 1991, zaak C-18/88 RTT, verz., blz. 5941 en arrest EHJ van 18 juni 1991, zaak C-260/89 ERT, verz., blz. I-2925).

Er dient opgemerkt te worden dat volgens het arrest van het Europees Hof van Justitie van 30 april 1974 in de zaak C-155/73 Sacchi, verz., blz. 409, Lid-Staten, uit overwegingen van openbaar en niet economisch belang, bepaalde diensten aan het concurrentiemechanisme kunnen onttrekken door exclusieve rechten aan één of meer bedrijven te verlenen. Hoewel volgens de voornoemde arresten het verlenen van een monopolie op zich niet onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, mag toch niet uitgesloten worden dat dat monopolie zodanig wordt ingericht dat het de regels betreffende het vrije dienstverkeer, de vrijheid van vestiging en het vrije goederenverkeer binnen de EEG schendt.

Bovendien worden de kansspelen in de meeste landen door de Staat gereguleerd teneinde de kosten van de negatieve externaliteiten (sociale lasten) die eruit voortvloeien te verkleinen.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie in de zaak Schindler dat door de Raad van State wordt ingeroepen (arrest van 24 maart 1994, zaak C-275/92, verz., blz. I-1039) in het kader van de gokspelen, beschikt de nationale overheid over voldoende appreciatiemogelijkheid om de vereisten in verband met de bescherming van de maatschappelijke orde te bepalen en heeft hij het recht de noodzaak tot het beperken of het verbieden van deze activiteiten te beoordelen, zonder evenwel het gemeenschapsrecht te mogen overtreden (punt 60, 61).

Rec., p. 1425 et arrêt de la C.J.C.E. du 1<sup>er</sup> octobre 1987, aff. 311/85 Vlaams Reisbureaus, Rec. p. 3801).

Tel serait également le cas lorsque l'activité réglementaire de l'État favorise l'exploitation abusive de la position dominante détenue par une (ou plusieurs) entreprises dans le marché en cause (arrêt de la C.J.C.E. du 11 avril 1989, aff. 66/86. Rec., p. 803).

4. Par ailleurs, l'article 90, § 1<sup>er</sup>, du traité C.E. prévoit que les États membres, en ce qui concerne les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus. Cette disposition s'applique toujours en combinaison avec d'autres dispositions du traité C.E.

5. Dans le cadre de l'application de l'article 90, § 1<sup>er</sup>, en combinaison avec les articles 85 et 86 du traité C.E., les États membres ne peuvent ni encourager ni imposer aux entreprises bénéficiaires des droits exclusifs ou spéciaux, des comportements abusifs ou la mise en place d'accords restrictifs de la concurrence (voir *inter alia* arrêt de la C.J.C.E. du 13 décembre 1991, aff. C-18/88 R.T.T., Rec., p. 5941 et arrêt de la C.J.C.E. du 18 juin 1991, aff. C-260/89 E.R.T., Rec., p. I-2925).

Il convient ici de noter que, selon l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 avril 1974 dans l'affaire C-155/73 Sacchi, Rec., p. 409, les États membres peuvent pour des considérations d'intérêt public, de nature non économique, soustraire certains services au jeu de la concurrence en conférant des droits exclusifs à une ou plusieurs entreprises. Toutefois, selon les arrêts précités, même si l'octroi d'un monopole n'est pas en tant que tel incompatible avec le droit communautaire, la possibilité ne peut être exclue que le monopole soit aménagé d'une façon telle qu'il porte atteinte aux règles relatives à la libre prestation de services, à la liberté d'établissement et à la libre circulation de marchandises à l'intérieur du marché commun.

Par ailleurs, l'activité des jeux de hasard est dans la plupart des pays réglementée par l'État afin de minimiser les coûts des externalités négatives (coûts sociaux) qu'elle produit.

Ainsi, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Schindler citée par le Conseil d'État (arrêt du 24 mars 1994, aff. C-275/92, Rec., p. I-1039), dans le secteur des jeux d'argent, les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comportent la protection de l'ordre social et il leur revient d'apprécier s'il est nécessaire de restreindre ou interdire ces activités, sans toutefois enfreindre le droit communautaire (point 60, 61).

Het is dus duidelijk dat een Lid-Staat de modaliteiten, het volume van de inzetten en de bestemming van de winst uit de gokspelen vrij kan reglementeren, met name indien hij kansspelen op zijn grondgebied toelaat, voor zover de genomen maatregelen geen discriminatie inhouden alsook noodzakelijk en evenredig zijn om het algemeen belang na te streven.

Het algemeen beginsel van het wetsontwerp terzake houdt onder meer het verbod in om waar ook, onder welke vorm en op welke wijze ook één of meer kansspelen of kansspelinrichtingen uit te baten, behoudens door voorafgaande schriftelijke vergunning wettelijk toegelaten spelen of inrichtingen.

Daardoor voorziet het ontwerp in het verlenen van exclusieve rechten aan houders van deze vergunningen met het oog op de betrokken dienstverlening.

Nochtans lijkt geen enkele bepaling uit dit ontwerp in de betrokken regelgeving de bevoegdheden van de staat weg te nemen, door de verantwoordelijkheid van de Staat inzake besluitvorming in economische zaken aan privé-operatoren over te dragen.

Integendeel, in de artikelen 6 en 7 van het wetsontwerp behoudt de Ministerraad zich het recht de lijst en het aantal kansspelen vast te leggen, waarvan de exploitatie toegelaten wordt, alsook in hoofde van de spelers en de gokkers het maximumbedrag van de inzet per spel, van het verlies en van de winst te bepalen.

Bovendien blijkt uit het ontwerp dat de houders van vergunningen geen afspraken tot concurrentiebeperking opgelegd krijgen of daartoe aangezet worden.

Bijgevolg zijn de bepalingen van het wetsontwerp terzake niet in strijd met artikelen 5, 85 en 90, paragraaf 1, van het EG-verdrag.

6. Hetzelfde geldt ook voor artikelen 5, 86 en 90, paragraaf 1, van het EG-verdrag.

In artikel 25 van het wetsontwerp wordt immers het totaal aantal casino's op het Belgisch grondgebied beperkt tot negen.

Daarbij mag een casino slechts uitgebaat worden op het grondgebied van de gemeenten die uitdrukkelijk in deze bepaling vermeld staan en mag slechts één casino per gemeente uitgebaat worden.

Door 9 casino's naast elkaar met een territoriaal beperkt monopolie te bevoordelen, hoewel ze in totaal het hele Belgische grondgebied dekken, houdt deze bepaling bovendien een dominante positie in op een aanzienlijk deel van de EEG-markt in de zin van artikel 86 van het EG-verdrag.

Dat zo'n dominante positie louter verkregen wordt door het verlenen van een exclusief recht in de zin van

Il est clair, par conséquent, qu'il appartient à un État membre de réglementer les modalités, le volume des enjeux et l'affectation des profits d'un jeu d'argent s'il décide d'autoriser une modalité de jeu d'argent sur son territoire, pour autant que les mesures prises ne soient pas discriminatoires et qu'elles soient nécessaires et proportionnées pour atteindre les buts d'intérêt général recherchés.

En l'occurrence, le principe général du projet de loi en cause consiste en l'interdiction d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard à l'exception des jeux ou établissements autorisés par la loi moyennant une licence écrite préalable.

Ce faisant, le projet prévoit l'octroi des droits exclusifs aux bénéficiaires de ces licences pour la provision des services concernés.

Néanmoins, aucune disposition de ce projet ne semble retirer à la réglementation concernée son caractère étatique, en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention en matière économique.

Au contraire, les articles 6 et 7 du projet réservent au Conseil des ministres tant le droit d'arrêter la liste et le nombre des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée que de fixer le montant maximum de l'enjeu par possibilité de jeu, de la perte et du gain dans les chefs des joueurs et des parieurs.

De plus, le projet ne semble pas encourager ni imposer aux licenciés la mise en place d'accords restrictifs de la concurrence.

Par conséquent, les dispositions du projet en question ne sont pas contraires aux articles 5, 85 et 90, § 1<sup>er</sup>, du traité C.E.

6. Il en est de même pour les articles 5, 86 et 90, § 1<sup>er</sup>, du traité.

En effet, l'article 25 du projet en question limite le nombre total des casinos établis sur le territoire de l'État belge à neuf.

Par ailleurs, un casino ne peut être exploité que sur le territoire des communes qui sont explicitement mentionnées dans cette disposition et, en plus, un seul casino peut être exploité par commune.

À cet égard, en établissant en faveur de ces 9 casinos, une juxtaposition de monopoles territorialement limités, mais couvrant, dans leur ensemble, tout le territoire belge, cette disposition crée une position dominante au sens de l'article 86 du traité C.E. sur une partie substantielle du marché commun.

Le simple fait de créer une telle position dominante par l'octroi d'un droit exclusif au sens de l'article 90,

artikel 90, paragraaf 1, van het EG-verdrag, is niet op zich onverenigbaar met artikel 86 van het verdrag (o.a. arrest EHJ van 5 oktober 1994, zaak C-323/93 Crespelle, Verz., blz. 5097).

De bedrijven die houder zijn van dit exclusief recht worden er niet toe gebracht misbruik te maken van hun dominante positie op de markt door bijvoorbeeld betaling van niet gevraagde diensten te vereisen of door onevenredige prijzen op te leggen, enz. (arrest EHJ van 10 december 1991, zaak 179/90 Porto di Genova, Verz., blz. 5889).

Integendeel, het bepalen van een maximumgrens voor het verlies per speler en een strikte staatscontrole op de activiteiten van de uitbaters van kansspelinrichtingen kunnen de gebruikers van zulke diensten tegen eventuele misbruiken vanwege de betrokken operatoren vrijwaren.

Deze vaststelling geldt *a fortiori* voor de operatoren van inrichtingen uit klasse B en C die niet van territoriale bescherming genieten zoals de casino's.

Tenslotte lijkt geen enkele bepaling uit het ontwerp in strijd met de bepalingen van het EG-verdrag betreffende het verlenen van staatssteun vanwege Lid-Staten.

7. Er dient ook onderzocht te worden — de Raad van State stelt dit ook terecht voor (opmerkingen van de Raad van State, blz. 13) — of het wetsontwerp niet de uitoefening van de fundamentele vrijheden zoals bepaald in het EG-verdrag, en in het bijzonder de vrijheid van vestiging in artikel 52 van het verdrag in gedrang kan brengen of minder aantrekkelijk maakt.

Hiertoe heeft het Europees Hof van Justitie in het arrest Schindler erkend dat gelet op de overwegingen in verband met de kansspelen, de nationale overheid vrij mag appreciëren bij het bepalen van de vereisten tot bescherming van zijn algemene belangen, op voorwaarde dat de beperkingen die eruit kunnen voortvloeien geen discriminatie mogen inhouden. In casu zijn in het licht van het arrest Schindler de beginselen van het wetsontwerp niet onverenigbaar met de artikelen 52 en volgende.

8. Er kan bij wijze van voorbeeld worden verwezen naar de Nederlandse wetgeving, namelijk de wet van 10 december 1964, houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen.

Artikel 27-p bepaalt: «Onze ministers kunnen aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor door hen te bepalen tijd vergunning verlenen in door hen aan te wijzen gemeenten ... Een aanwijzing behoeft de instemming van de raad van de betrokken gemeente.»

Een lid stelt zich vragen over de objectiviteit van de criteria. De Raad van State merkt inderdaad op dat

§ 1<sup>er</sup>, du traité C.E., n'est pas, en tant que tel, incompatible avec l'article 86 du traité (*inter alia* arrêt de la C.J.C.E. du 5 octobre 1994, affaire C-323/93 Crespelle, Rec., p. 5097).

Les entreprises bénéficiaires du droit exclusif en question ne sont pas amenées à exploiter de façon abusive leur position dominante sur le marché en exigeant par exemple le paiement des services non exigés ou en imposant des prix disproportionnés, etc. (arrêt de la C.J.C.E. du 10 décembre 1991, affaire 179/90 Porto di Genova, Rec., p. 5889).

Au contraire, la fixation de maxima de perte par joueur et le strict contrôle étatique sur l'activité des exploitants d'établissements de hasard peuvent offrir certaines garanties aux utilisateurs de tels services contre les abus éventuels de la part des opérateurs concernés.

Cette constatation vaut *a fortiori* pour les opérateurs des établissements des classes B et C qui ne bénéficient pas d'une protection territoriale comme ceux des casinos.

Enfin, aucune disposition du projet ne semble être contraire aux dispositions du traité C.E. qui concernent l'octroi des aides d'État de la part des États membres.

7. Il convient également d'examiner, comme le Conseil d'État le suggère à juste titre (observations du Conseil d'État, p. 13), si le projet n'est pas susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité C.E., et plus spécifiquement la liberté d'établissement garantie par l'article 52 du traité.

À cet égard, la Cour de justice a reconnu dans l'arrêt Schindler qu'étant donné les considérations qui entourent les jeux de hasard, les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer les exigences que comportent la protection de ses intérêts généraux, les restrictions pouvant en découler ne devant pas être discriminatoires. En l'espèce, les principes posés par le projet de loi ne sont pas incompatibles avec les articles 52 et suivants à la lumière de l'arrêt Schindler.

8. À titre d'exemple, l'on peut référer à la législation néerlandaise, en l'occurrence à la loi du 10 décembre 1964, précisant les règles relatives aux jeux de hasard.

Elle dispose, en son article 27-p: «Nos ministres peuvent octroyer une licence à une personne morale dotée de la personnalité juridique à part entière pour une période à déterminer par eux dans les communes qu'ils désignent ... Une telle désignation nécessite l'accord du conseil de la commune concernée.» (Traduction)

Un commissaire s'interroge sur l'objectivité des critères. Le Conseil d'État fait effectivement observer

het aan het Parlement is om te oordelen of de in het amendement vermelde criteria objectieve criteria zijn op basis waarvan de vrijheid van vestiging kan worden beperkt. Het hier gehanteerde criterium is historisch. Spreker verwijst ook naar het risico dat andere gemeenten als Loncin op die basis de opening van een casino op hun grondgebied zou kunnen eisen. Ook hier speelt een historisch argument.

De minister antwoordt dat er tot op heden een gedoogbeleid bestond ten opzichte van de 8 bestaande casino's. Het negende casino in Brussel is bedoeld om de discriminatie van de twee gewesten ten opzichte van het Brusselse gewest op te heffen.

Vervolgens moet de aandacht worden gevestigd op het feit dat ook 200 lunaparken zullen worden toegelaten (artikel 33). Gaat de kansspelcommissie ook onderzoeken of de geldende bouw- en milieuvorschriften zijn gerespecteerd? Hoe gaat men trouwens de criteria bepalen om een keuze te maken tussen de kandidaten die voldoen aan de gestelde voorwaarden? Men mag ook niet uit het oog verliezen dat de beslissing van de kansspelcommissie in het voordeel van één der kandidaten kan worden beschouwd als een administratieve rechtshandeling en dat beroep bij de Raad van State dus mogelijk is. Aldus bestaat het gevaar dat heel wat beroepen bij de Raad van State zullen worden ingediend, gezien er geen criteria in de wet zijn ingebouwd om de selectie van de toegelaten 200 lunaparken te bepalen. Het lijkt de commissie voor de Justitie aangewezen hier bepaalde selectiecriteria in de wet in te bouwen. Dit zou eventueel kunnen gebeuren via een aanbesteding.

De minister geeft volgende bedenkingen:

«Artikel 33 bepaalt dat de kansspelinrichtingen klasse II of speelautomatenhallen inrichtingen zijn waar de door de Koning toegestane kansspelen worden geëxploiteerd. Er worden ten hoogste 200 van deze kansspelinrichtingen toegestaan.

Deze speelautomatenhallen zijn duidelijk te onderscheiden van de eerder in artikel 3 genoemde pretparken en kermessen alwaar spelen kunnen worden geëxploiteerd die door de wet niet worden aanzien als kansspelen.

De Raad van State merkte op dat de beperking van het aantal lunaparken afbreuk doet aan de vrijheid van vestiging en met objectieve redenen moet kunnen worden omkleed.

In de memorie van toelichting werd gesteld dat dit aantal nagenoeg overeenkomt met de huidige werkelijke bestaande toestand.

Dit beantwoordt aldus aan de verhouding van 1 speelautomatenhall per 50 000 inwoners. Teneinde het sociaal gevaar voor de maatschappij te beperken,

qu'il appartient au Parlement de juger si les critères mentionnés dans l'amendement sont des critères objectifs, sur la base desquels la liberté d'établissement peut être limitée. Le critère utilisé ici est historique. L'intervenant évoque le risque que d'autres communes que Loncin puissent revendiquer sur cette base l'ouverture d'un casino sur leur territoire. Ici aussi, un argument historique entre en jeu.

Le ministre répond qu'on a mené jusqu'à présent une politique de tolérance à l'égard des huit casinos existants. Le neuvième casino, à Bruxelles, vise à mettre fin à la discrimination dont est victime la Région bruxelloise par rapport aux deux autres régions.

Il faut ensuite attirer l'attention sur le fait que 200 luna-parcs seront autorisés (article 33). La commission des jeux de hasard va-t-elle aussi examiner si les prescriptions en vigueur en matière de construction et d'environnement ont été respectées? Comment compte-t-on, du reste, déterminer les critères qui orienteront le choix entre les candidats satisfaisant aux conditions posées? Il ne faut pas non plus perdre de vue que la décision de la commission des jeux de hasard en faveur d'un des candidats peut être considérée comme un acte administratif et qu'un recours devant le Conseil d'État est ainsi possible. De nombreux recours risquent donc d'être introduits devant le Conseil d'État, étant donné que la loi ne comporte aucun critère permettant d'orienter la sélection des 200 luna-parcs autorisés. La Commission de la Justice estime qu'il convient en l'espèce d'inscrire dans la loi certains critères de sélection. On pourrait éventuellement procéder par adjudication.

Le ministre formule les remarques suivantes:

«L'article 33 prévoit que les établissements de jeux de hasard de classe II sont des établissements dans lesquels sont exploités les jeux de hasard autorisés par le Roi. Le nombre total des établissements de jeux de hasard autorisés est limité à 200.

Il faut faire clairement la distinction entre ces salles de jeux automatiques et les parcs d'attraction et les kermesses visés à l'article 3, où peuvent être exploités des jeux que la loi ne considère pas comme des jeux de hasard.

Le Conseil d'État a fait remarquer que la limitation du nombre de luna-parcs est contraire à la liberté d'établissement et qu'elle doit être motivée sur la base d'éléments objectifs.

Selon l'exposé des motifs, ce nombre correspond plus ou moins à la situation réelle du moment.

Le rapport est donc d'une salle de jeux automatiques pour 50 000 habitants. Il convient, si l'on veut limiter le danger pour la société, de ne pas autoriser

is het niet raadzaam om een wildgroei van deze kansspelinrichtingen toe te staan.

Ter informatie: op 1 januari 1996 bedroeg de nationale bevolking 10 143 047 eenheden. Het relatief aandeel van ieder gewest in die bevolking beliep: 58% voor het Vlaamse Gewest; 32,7% voor het Waalse Gewest; en 9,3% voor het Brussels Gewest.

Het feit dat er momenteel in België minder dan 200 lunaparken zijn, heeft uiteraard te maken met de financieel-economische resultaten van de uitbating. Momenteel lijkt het economisch niet rendabel om nationaal meer dan 200 lunaparken (in de vroegere betekenis van het woord) te exploiteren.

Het aantal instellingen kan duidelijk worden «gestuurd» (vermeerdering of vermindering) door de fiscaliteit maar ook door de Koning die voor de speelautomatenhallen zal bepalen wat de aard is en het aantal kansspelen (in de zin van de wet) die zij mogen exploiteren, de hoegrootheid van het maximumbedrag van inzet, verlies en winst in hoofde van de spelers en de aard der in de respectieve inrichtingen toegelaten nevenactiviteiten.

Er moet tevens rekening gehouden worden met artikel 37. Daarin wordt gesteld dat de Koning bepaalt: de wijze waarop kansspelinrichtingen in de klasse II moeten werken, de werkingsregels van de kansspelen en de regels van toezicht op en controle van de kansspelen.

Gelet op deze garanties en de expliciete bekommernis van de regering om een wildgroei van dergelijke automatenhallen tegen te gaan is het nog de vraag of een maximumaantal expliciet in de wetgeving dient te worden voorzien.»

De commissie behoudt haar standpunt dat het opportuun zou zijn de selectiecriteria voor de 200 lunaparken in de wet in te bouwen. Ofwel wordt het aantal «200» uit de wet gelicht, opwel dienen de criteria te worden verwijfd.

Een lid werpt het probleem op van een ontbrekende overgangsregeling voor de vergunninghouders B, C, D, E. De uitbaters van casino's zien hun vergunningen verlengd met 20 jaar, terwijl er voor bovenvermelde klassen geen enkele regeling wordt uitgebouwd, zodanig dat deze in een juridisch vacuum terechtkomen. Wat is de reden van het onderscheid? Is 20 jaar niet te lang?

De minister verduidelijkt dat de verlenging van de concessie-overeenkomst met 20 jaar (artikel 72) enkel geldt voor de casino's die binnen een jaar na de inwerkingtreding voldoen aan de voorwaarden van deze wet. Een zekere controle is dus mogelijk. Tevens moet men voor ogen houden dat enkel de casino's gebon-

une prolifération des établissements de jeux de hasard.

Pour information: au 1<sup>er</sup> janvier 1996, la population nationale comptait 10 143 047 âmes. La part relative de chaque région s'élevait respectivement à 58% pour la Région flamande, 32,7% pour la Région wallonne et 9,3% pour la Région bruxelloise.

S'il y a moins de 200 luna-parcs en Belgique pour le moment, c'est évidemment dû aux résultats économiques et financiers de leur exploitation. Il semble, à l'heure actuelle, qu'il ne soit pas rentable d'exploiter plus de 200 luna-parcs (dans l'ancienne acception du mot au niveau national).

L'on peut donc «influencer» (augmenter ou diminuer) le nombre d'institutions par le biais de la fiscalité mais aussi par le biais de l'intervention du Roi qui déterminera, pour ce qui est des salles de jeux automatiques, la nature des jeux de hasard (au sens de la loi) qu'elles peuvent exploiter, leur nombre autorisé, le montant maximum des enjeux, des pertes et des bénéfices des joueurs, ainsi que la nature des activités connexes autorisées dans les établissements respectifs.

En outre, il faut tenir compte de l'article 37 selon lequel le Roi prévoit les modalités de fonctionnement des établissements de jeux de classe II, les règles de fonctionnement des jeux de hasard ainsi que les modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard.

Étant donné ces garanties et la volonté explicite du Gouvernement de prévenir une prolifération des salles de jeux automatiques du type en question, il y a lieu de se demander s'il est encore nécessaire de prévoir explicitement un nombre maximum dans la législation.»

La commission maintient son point de vue et reste d'avis qu'il serait opportun de définir, dans la loi, les critères de sélection applicables aux 200 luna-parcs. Ou bien, on supprime le chiffre «200» qui figure dans la loi, ou bien on affine les critères.

Un membre soulève le problème qui résulte de l'absence de règles transitoires concernant les titulaires des licences de classe B, C, D, E. La validité des licences des exploitants de casinos est prolongée de vingt ans, alors que, pour ce qui est des classes susvisées, l'on ne prévoit aucune règle, si bien que les exploitants sont confrontés à un vide juridique. Pourquoi faire une distinction? Une période de vingt ans n'est-elle pas trop longue?

Le ministre précise que la prolongation de vingt ans des conventions de concession (article 72) ne vaudra que pour les casinos qui, dans l'année de l'entrée en vigueur de la loi, rempliront les conditions définies par celle-ci. Un certain contrôle est donc possible. En outre, il faut garder à l'esprit que seuls les casinos sont

den zijn door een concessie-overeenkomst. Daarom is de verlenging niet toepasselijk op andere kansspelinrichtingen. Een eventuele link met de handelshuur-overeenkomst zou al te verregaande gevolgen kunnen hebben (verlengingen tot 27 jaar).

De commissie onderstreept dat de Koning in ieder geval een overgangsregeling zal moeten voorzien.

Een volgende opmerking betreft de afschaffing van artikel 305 van het Strafwetboek, dat een algemeen artikel was betreffende het vervolgen van uitbaters van speelhuizen. In voorliggende wet in ontwerp worden er wel een aantal strafbepalingen ingebouwd, maar deze blijken enkel betrekking te hebben op de uitbatingen van klasse I, II en III. Wat met de overige uitbatingen, zoals de niet toegelaten exploitaties of de exploitaties die het kader van hun vergunning overschrijden? Is het volledige terrein van de speelhuizen aldus wel bestreken?

De minister antwoordt als volgt:

«Artikel 305 van het Strafwetboek bestraft diegenen die een speelhuis houden en er het publiek vrij of op voorstelling van belanghebbenden of aangeslotenen toelaten. Tevens worden ook de bankhouders, beheerders, aangestelden of agenten van dit huis strafbaar gesteld.

De rechtspraak met betrekking tot dit artikel is zeer gering, omdat de meeste vervolgingen heden ten dage op artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 worden gesteund.

Voor de toepassing van dit artikel volstaat het immers dat wordt bewezen dat er rechtstreeks of onrechtstreeks voordeel wordt getrokken uit de kansspelen, terwijl bij de toepassing van artikel 305 moet worden bewezen dat er een speelhuis wordt gehouden en dat het publiek in dit speelhuis binnen mag. Daarenboven is het toepassingsgebied van artikel 305 van het Strafwetboek ook veel kleiner dan dat van artikel 1 van de wet op het spel, aangezien artikel 305 niet van toepassing is op de spelen, waarop artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 van toepassing is.

Uit de voorbereidende werken van de wet van 1902 kan immers duidelijk worden afgeleid dat artikel 305 van het Strafwetboek al stilzwijgend afgeschaft moet worden beschouwd voor de kansspelen, die binnen het toepassingsgebied van de wet van 24 oktober 1902 vallen.

De wet op het spel kan immers als een «*lex specialis*» worden beschouwd, die slechts op een aantal kansspelen van toepassing is, en die voor deze spelen alle strafrechtelijke aspecten regelt. Om deze reden schaft zij de algemene regeling, vervat in artikel 305 af, wat de spelen betreft waarop zij van toepassing is (*lex specialis generalibus derogat*).

liés par une convention de concession. C'est pourquoi la prolongation ne vaut pas pour d'autres établissements de jeux de hasard. La décision éventuelle d'établir un lien avec le contrat de bail commercial pourrait avoir des conséquences trop lourdes (prolongation jusqu'à 27 ans).

La commission souligne que le Roi doit en tout cas prévoir des règles transitoires.

L'observation suivante concerne l'abrogation de l'article 305 du Code pénal, qui était un article général consacré aux poursuites à l'encontre d'exploitants de maisons de jeux. La loi projetée introduit un certain nombre de dispositions pénales, mais il s'avère que celles-ci ne portent que sur les exploitations des classes I, II et III. Qu'en est-il des autres exploitations, telles que les exploitations non autorisées ou celles qui dépassent les limites de leur licence? Couvre-t-on ainsi le domaine des maisons de jeux dans son intégralité?

Le ministre donne la réponse suivante:

«L'article 305 du Code pénal sanctionne les personnes qui tiennent une maison de jeux de hasard et y admettent le public, soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés. Il incrimine également les banquiers, administrateurs, préposés ou agents d'une telle maison.

La jurisprudence relative à cet article est très réduite, parce que la plupart des poursuites engagées aujourd'hui dans ce domaine sont fondées sur l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 octobre 1902.

Pour pouvoir appliquer cet article, il suffit en effet d'établir qu'un avantage direct ou indirect est tiré des jeux de hasard, alors que, dans le cas de l'article 305, on doit apporter la preuve qu'il y a tenue d'une maison de jeux et que le public y est admis. De plus, le champ d'application de l'article 305 du Code pénal est beaucoup plus restreint que celui de l'article 1<sup>er</sup> de la loi concernant le jeu, étant donné que l'article 305 ne s'applique pas aux jeux auxquels s'applique l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 octobre 1902.

Il ressort en effet clairement des travaux préparatoires de la loi de 1902 que l'article 305 du Code pénal doit être considéré comme abrogé à l'égard des jeux de hasard entrant dans le champ d'application de la loi du 24 octobre 1902.

On peut, en effet, considérer la loi concernant le jeu comme une *lex specialis* qui ne s'applique qu'à certains jeux de hasard, dont elle règle tous les aspects pénaux. Elle abroge ainsi le régime général contenu à l'article 305 pour les jeux de hasard auxquels elle s'applique (*lex specialis generalibus derogat*).



Daarenboven verbiedt artikel 1 van de wet van 1902 de exploitatie van de kansspelen absoluut. Dit is op zich niet verzoenbaar met artikel 305 dat immers bepaalde uitzonderingen toelaat, zoals bijvoorbeeld het exploiteren van spelen en huizen die niet publiek toegankelijk zijn. Deze twee wettelijke regelingen, waarbij de een uitzonderingen toelaat die door de ander verboden zijn, sluiten elkaar uit en kunnen dus niet op dezelfde spelen van toepassing zijn. En aangezien de wet van 24 oktober 1902 de «*lex posterior*» is, moet deze worden toegepast en moet worden aanvaard dat de oudere wet, zijnde artikel 305, afgeschaft is voor de kansspelen, die onder het toepassingsgebied van de wet van 1902 vallen.

Artikel 305 heeft op heden dan ook enkel een residuair toepassingsgebied, en is dus slechts van toepassing op spelen, die aan de wet van 24 oktober 1902 zouden ontsnappen.

Het nieuw artikel 4 van het regeringsamendement voorziet evenwel een algemeen verbod om onder welke vorm, op welke plaats en op welke rechtstreekse of onrechtstreekse manier ook, één of meer kansspelen of kansspelinrichtingen te exploiteren die niet overeenkomstig deze wet zouden zijn toegestaan.

Daarenboven mag niemand zonder voorafgaande schriftelijke vergunning van de kansspelcommissie één of meer kansspelen of kansspelinrichtingen exploiteren.

Deze nieuwe dubbele grendel voorziet het hele spectrum van kansspelen en daarbijhorende inrichtingen, zodanig dat het reeds *de facto* overbodige 305 van het Strafwetboek thans volledig kan worden weggelaten.»

Een lid vindt het eigenaardig dat men de afschaffing van artikel 305 van het Strafwetboek verantwoordt door te stellen dat de wet van 1902 toepasselijk is, terwijl tegelijkertijd deze laatste wet ook wordt opgeheven. Is men dan zeker dat artikel 4 in ieder geval het terrein, als oorspronkelijk bedoeld door de wet van 1902, volledig bestrijkt?

De minister antwoordt bevestigend.

Het lid wijst erop dat het aldus duidelijkheidshalve verkieslijk zou zijn artikel 305 van het Strafwetboek niet op te heffen, maar te vervangen door de tekst van artikel 4.

Aldus wordt duidelijk dat de maatregel met betrekking tot de speelhuizen niet uit het Strafwetboek wordt gelicht.

Ook de verhouding tussen kansspelen en loterijen dient verder te worden uitgediept. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar de kienavonden ingericht door bepaalde verenigingen. Er dient te worden onderstreept dat voor zulke spelen geen enkele toegangs-

En outre, l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1902 introduit une interdiction absolue de l'exploitation des jeux de hasard, ce qui, en soi, est incompatible avec le dispositif de l'article 305, qui autorise des dérogations, comme, par exemple, exploiter des jeux de hasard et des maisons de jeux de hasard qui ne sont pas accessibles au public. Ces deux régimes légaux, dont l'un admet des dérogations que l'autre proscrit, s'excluent mutuellement et ne peuvent donc s'appliquer aux mêmes jeux. La loi du 24 octobre 1902 étant la *lex posterior*, c'est elle qui doit être appliquée et on doit admettre que la loi plus ancienne, c'est-à-dire l'article 305, est abrogée pour les jeux de hasard tombant dans le champ d'application de la loi de 1902.

Aujourd'hui, l'article 305 n'a dès lors plus qu'un champ d'application résiduel, à savoir les seuls jeux qui échapperaient à la loi du 24 octobre 1902.

Or, l'article 4 nouveau proposé dans l'amendement du Gouvernement prévoit une interdiction générale d'exploiter, en quelque lieu, sous quelque forme et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard autres que ceux autorisés conformément à la présente loi.

De plus, nul ne pourra exploiter un ou plusieurs jeux de hasard ou établissements de jeux de hasard sans licence écrite préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard.

Ce nouveau double verrou couvre tout l'éventail des jeux de hasard et des établissements correspondants, de sorte que l'article 305 du Code pénal, déjà superflu en fait, peut désormais être carrément supprimé.»

Un membre trouve curieux qu'on justifie l'abrogation de l'article 305 du Code pénal en affirmant que c'est la loi de 1902 qui est applicable, alors que, dans le même temps, cette dernière loi est abrogée elle aussi. Est-on bien certain que l'article 4 couvre en tout cas tout le champ visé initialement par la loi de 1902?

Le ministre répond par l'affirmative.

L'intervenant fait remarquer qu'en ce cas, il serait souhaitable, par souci de clarté, de ne pas abroger l'article 305 du Code pénal mais de le remplacer par le texte de l'article 4.

On indiquerait clairement ainsi que la mesure relative aux maisons de jeux n'est pas retirée du Code pénal.

La relation entre jeux de hasard et loteries doit, elle aussi, être approfondie. On renvoie par exemple aux soirées bingo organisées par certaines associations. Il faut souligner que, pour de tels jeux, il n'existe aucun seuil d'accès et qu'ils concernent donc une grande

drempel bestaat en dat deze dus een groot deel van de bevolking aangaan. Tevens rijst ook de vraag of de niet uitgesloten spelen toch onder de voorgestelde wetgeving kunnen vallen, indien zij plaatshebben in een casino of in een in de voorgestelde wet bedoelde inrichting.

De minister verwijst naar de opmerking van de Raad van State in zijn advies van 21 januari 1997 bij het wetsvoorstel op het spel zoals voorgelegd door senator Johan Weyts (Stuk Senaat, nr. 1-419/2) die luidt dat onder de gegeven definitie van het kansspel ook de loterijen vallen.

Voor de loterijen gelden echter andere wetsbepalingen tot wijziging of opheffing waarvan het wetsvoorstel Weyts niet strekt (de wet van 31 december 1851 op de loterijen en de wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij).

Burgerrechtelijk mag het spel en de weddenschap niet met de loterij worden verward.

Loterijen bestaan erin dat de organisator onder de personen die door betaling van een geldsom het recht op deelname verwierven, bepaalde goederen of geldsommen (loten) door uitloting toekent.

Loterij is een kanscontract dat van het contract van spel verschilt doordat partijen er zelf niet aan deelnemen en pogen te slagen in een bepaald afgesproken spel.

Loterij verschilt van de weddenschap omdat partijen er geen eigen mening vooropstellen over een bepaald onderwerp waarvan ze de toekenning van de inzet aan één onder hen afhankelijk maken.

Loterij is dus een onbenoemd kanscontract, waarop de artikelen 1965 tot 1967 van het Burgerlijk Wetboek geen toepassing kunnen vinden.

Het strafrecht bevat wel een regeling voor de organisatie van loterijen: artikel 301 tot 304 van het Strafwetboek, artikel 557, ten derde van het Strafwetboek en de wet op de loterijen van 31 december 1851.

Het praktisch onderscheid tussen een kansspel en een loterij bestaat erin dat het kansspel een daadwerkelijke medewerking en een «spelen», van de deelnemers vereist, terwijl bij de loterij de deelnemer zich enkel een loterijbiljet aanschaft en dit achteraf controleert op winst of verlies. De centrale vraag is dus of de speler al of niet door zijn spel wint of verliest.

Wat betreft de uitbating is het onderscheid tussen deze spelen essentieel. Voor het organiseren van een loterij kan immers een machtiging worden gegeven, wat niet mogelijk is voor de uitbating van een kansspel.

In haar arrest van 3 mei 1993 heeft het Hof van Cassatie (*Rechtskundig Weekblad*, 1993-1994, kolom 317, noot) beslist dat uit de vaststelling van het

partie de la population. On peut en outre se demander si les jeux qui ne sont pas exclus peuvent malgré tout relever de la législation proposée s'ils ont lieu dans un casino ou un établissement visé par la loi proposée.

Le ministre renvoie à la remarque que le Conseil d'État a formulée dans son avis du 21 janvier 1997 relatif à la proposition de loi sur le jeu déposée par le sénateur Johan Weyts (doc. Sénat, n° 1-419/2), et selon laquelle, telle qu'elle est formulée, la définition du jeu de hasard comprend également les loteries.

Celles-ci font cependant l'objet d'autres dispositions légales, que la proposition de loi de M. Weyts ne tend pas à modifier ou à abroger (la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries et la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale).

Du point de vue du droit civil, l'on ne saurait confondre le jeu et le pari avec la loterie.

Dans le cas d'une loterie, l'organisateur accorde par tirage au sort certains biens ou sommes d'argent (lots) à des personnes qui ont acquis le droit de participer en payant une somme d'argent.

La loterie est donc un contrat aléatoire qui diffère du contrat de jeu par le fait que les joueurs n'y participent pas eux-mêmes et ne tentent pas de gagner à un jeu déterminé.

La loterie se distingue du pari par le fait que les parties n'avancent pas leur propre point de vue concernant un sujet particulier, dont elles feraient dépendre l'octroi de l'enjeu à l'une d'entre elles.

La loterie est donc un contrat aléatoire qui ne porte pas son nom, auquel les articles 1965 à 1967 du Code civil ne sont pas applicables.

Le droit pénal contient néanmoins des dispositions relatives à l'organisation des loteries: les articles 301 à 304 du Code pénal, l'article 557, 3<sup>o</sup>, du Code pénal et la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries.

Par conséquent, la distinction pratique entre un jeu de hasard et une loterie est que le jeu de hasard requiert une collaboration effective des participants et le fait qu'ils «jouent», alors que, pour ce qui est de la loterie, le participant se contente d'acheter un billet de loterie et contrôle *a posteriori* s'il a gagné ou s'il a perdu. La question centrale est donc de savoir si oui ou non, le joueur gagne ou perd à son jeu.

En ce qui concerne l'exploitation, la distinction entre ces types de jeux est essentielle. En effet, l'on peut accorder une autorisation pour l'organisation d'une loterie, mais pas pour l'exploitation d'un jeu de hasard.

Dans son arrêt du 3 mai 1993 (*Rechtskundig Weekblad*, 1993-1994, colonne 371, note), la Cour de cassation a estimé qu'il ressort des constatations de l'arrêt

bestreden arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 20 februari 1992 blijkt dat de actieve medewerking van de speler ter gelegenheid van het kienspel, namelijk het aandacht schenken, het aanmerken van cijfers op een kaart en het roepen van een woord, geen uitstaande heeft met het aanwijzen van de winnaar door het lot, doch enkel met het noteren en bekend maken van die aanwijzing. Bijgevolg besluit het Hof dat deze actieve medewerking aan het kienspel het karakter van een loterij niet ontnemt. Volgens het Hof van Cassatie is het kienspel dus wel degelijk een loterij.»

Vervolgens wil de commissie weten wat precies wordt bedoeld met de woorden «zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie». Wordt deze formulering al in andere wetten gebruikt en waarom is dit criterium in de tekst opgenomen?

De minister antwoordt dat de artikelen 30, lid 2, 35, lid 2, 40, lid 2, en 49, lid 2, telkenmale bepalen dat de betrokkenen zich moeten gedragen «op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie».

Oorspronkelijk bevatte de tekst de bepaling dat betrokkenen het bewijs moeten leveren van goed gedrag en zeden.

De Raad van State stelde hieromtrent dat de uitdrukking «bewijs van goed gedrag en zeden te ruim is. Bepaald moet worden welke veroordelingen de weigering of de intrekking van de vergunning rechtvaardigen. Bovendien staat het niet vast dat door alle EU-lidstaten een bewijs van goed zedelijk gedrag wordt afgegeven.

Een gelijkaardig probleem deed zich voor in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel. Artikel 16, 1<sup>o</sup>, bepaalt dat niemand tot rijksambtenaar kan worden benoemd indien hij niet voldoet aan de gestelde toelaatbaarheidsvereisten, zijnde onder meer: Belg zijn of burger van de Europese Unie en een gedrag hebben dat in overeenstemming is met de eisen van de beoogde betrekking.

Ten slotte wordt door de commissie de vraag gesteld of voorliggende problematiek van het spel wel degelijk een federale bevoegdheid betreft. Behelst deze problematiek, hetzij gedeeltelijk, geen gemeenschaps- en gewestbevoegdheid?

De minister antwoordt als volgt:

«In het licht van het algemeen juridisch kader van de gestelde problematiek, de wet van 24 oktober 1902 wordt beschouwd als bijzondere strafwet die betrekking heeft op de openbare orde en de goede zeden, leidt het weinig twijfel dat het vastleggen van de alge-

contesté de la Cour d'appel de Bruxelles du 20 février 1992 que la collaboration active du joueur au jeu de bingo, à savoir le fait de prêter attention, de marquer des chiffres sur une carte et de crier un mot est étrangère à la désignation du gagnant par le sort et se rapporte uniquement à l'activité consistant à noter et à faire connaître cette désignation. Par conséquent, la Cour conclut que cette collaboration n'enlève pas au bingo les caractères d'une loterie. Selon la Cour, le bingo est donc bel et bien une loterie.»

La commission s'interroge ensuite sur la portée exacte des termes «être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction». Cette formule existe-t-elle déjà dans d'autres législations et quelles sont les raisons de l'insertion de ce critère?

Le ministre répond que les articles 30, deuxième alinéa, 35, deuxième alinéa, 40, deuxième alinéa, et 49, deuxième alinéa, disposent chaque fois que les intéressés doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction.

Le texte initial prévoyait que les intéressés devaient produire un certificat de bonne vie et mœurs.

Le Conseil d'État a dit à ce sujet que l'expression «certificat de bonne vie et mœurs» est trop large. Il convient de préciser quelles condamnations justifient le refus ou le retrait de la licence. En outre, il n'est pas établi que tous les États membres de l'U.E. délivrent un certificat de bonne vie et mœurs.

Un problème analogue s'est posé pour l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État. L'article 16, 1<sup>o</sup>, dispose que nul ne peut être nommé agent de l'État s'il ne remplit les conditions d'admissibilité posées, à savoir, entre autres, être Belge ou citoyen de l'Union européenne et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction en question.

En conclusion, la commission se pose la question de savoir si le problème du jeu dont il est question concerne bel et bien une matière fédérale. Cette problématique ne vise-t-elle pas, fût-ce en partie, une compétence communautaire et régionale?

Le ministre donne la réponse suivante:

«À la lumière du cadre juridique général du problème posé, la loi du 24 octobre 1902 étant considérée comme une loi pénale spéciale relative à l'ordre public et aux bonnes mœurs, il n'est guère douteux que la détermination du cadre général en ce qui

mene omkadering betreffende de uitbating van casino's tot de federale bevoegdheid behoort.

De Raad van State heeft dit impliciet bevestigd in zijn advies.

De materie van de spelen is ook een federale bevoegdheid omdat deze niet is toegekend aan een andere macht zoals de gewesten of gemeenschappen (residuaire bevoegdheid van de federale macht).»

Een lid doet opmerken dat het blijkbaar niet algemeen aanvaard is dat deze problematiek geen gemeenschapsmaterie uitmaakt. Aldus zouden het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering een andere mening zijn toegedaan en eisen dat het spel, voornamelijk wat betreft de localisatie van de casino's, zou aanzien worden als een bevoegdheid van de gemeenschap.

De heer Weyts deelt mede een subamendement te hebben ingediend ter zake (zie Stuk Senaat, nr. 1-419/5, amendement nr. 47). De aanduiding van de plaats waar een casino komt lijkt hem inderdaad een bevoegdheid van de gewesten. Spreker verwijst naar het amendement van de regering dat bepaalt dat in het Brusselse Gewest een advies wordt gevraagd aan de regering. Dit is niet het geval voor Vlaanderen en Wallonië. In het advies van de Raad van State staat duidelijk vermeld dat een objectief criterium waarop de gewesten zich moeten steunen om een bepaalde gemeente of stad voor de localisatie aan te duiden noodzakelijk is.

De commissie is van oordeel dat duidelijk zal moeten worden afgebakend wat enerzijds onder de federale bevoegdheid ressorteert, en wat anderzijds een gemeenschaps- of gewestelijke bevoegdheid uitmaakt.

\*  
\* \*

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*

André BOURGEOIS.

*De voorzitter,*

Roger LALLEMAND.

concerne l'exploitation des casinos relève de la compétence fédérale.

Le Conseil d'État l'a confirmé implicitement dans son avis.

La matière des jeux est aussi une compétence fédérale parce qu'elle n'a pas été attribuée à un autre pouvoir comme les régions ou les communautés (compétence résiduelle du pouvoir fédéral).»

Un membre fait observer qu'il n'est manifestement pas généralement admis que ce problème ne constitue pas une matière communautaire. Ainsi, le Parlement flamand et le Gouvernement flamand seraient d'un autre avis et exigeraient que le jeu, principalement en ce qui concerne la localisation des casinos, soit considéré comme une compétence des communautés.

M. Weyts dit avoir déposé un sous-amendement à ce propos (voir le doc. Sénat, n° 1-419/5, amendement n° 47). L'indication du lieu où un casino sera installé lui semble effectivement être une compétence des régions. Il renvoie à l'amendement du Gouvernement, qui dispose que, dans la Région bruxelloise, l'avis du Gouvernement est demandé. Il n'en est pas ainsi en Flandre et en Wallonie. L'avis du Conseil d'État dit clairement qu'il faut un critère objectif sur lequel les régions doivent se baser pour désigner une commune ou une ville déterminée pour la localisation.

La commission considère qu'il faudra délimiter clairement ce qui, d'une part, relève de la compétence fédérale, et ce qui, d'autre part, constitue une matière communautaire ou régionale.

\*  
\* \*

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

*Le rapporteur,*

André BOURGEOIS.

*Le président,*

Roger LALLEMAND.