

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 18 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi sur le jeu (Doc. Sénat, (1995-1996), n° 1-419/1), a donné le 15 janvier 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 november 1996 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet op het spel (Gedr. St. Senaat, (1995-1996), nr. 1-419/1), heeft op 15 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Examen du projet.Intitulé.

L'intitulé de la proposition de loi est rédigé en des termes trop généraux. Tel qu'il est formulé, il donne, en effet, à penser que la proposition de loi considérée a pour objet de réglementer indistinctement l'ensemble des activités relatives au jeu quelconque alors que la proposition examinée ne poursuit, en réalité, pas d'autre objectif que celui de réglementer expressément les activités d'exploitation qui sont en rapport avec les jeux de hasard.

Sa rédaction doit être revue en conséquence.

Dispositif.Article 1er.

1. Dans ses avis L. 24.111/2/V et L. 24.594/2/V du 10 octobre 1995 sur deux avant-projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'assemblée générale de la section de législation a exposé les arguments qui plaident en faveur et en la défaveur du maintien, dans le corps d'un même texte de projet ou de proposition de loi, de dispositions réglant des matières visées à la fois à l'article 77 et à l'article 78 de la Constitution.

.../...

A cette occasion, l'assemblée générale de la section de législation a fait notamment observer que :

"Cette solution (c'est-à-dire celle qui consiste à diviser le texte d'un projet de loi en deux instruments législatifs distincts, soumis chacun à la procédure d'adoption qui lui est propre), inspirée de l'article 62 du règlement de la Chambre, risque, dans la plupart des cas, de nuire à la cohérence formelle de la présentation de la loi, à celle de son examen par les chambres législatives et à celle de sa compréhension par les destinataires de la loi.

En effet, la division d'un ensemble cohérent en deux textes, qui sont ensuite soumis chacun à une procédure législative propre, peut donner lieu à d'importantes difficultés et compromettre ainsi la sécurité juridique : le risque existe qu'un des textes ne soit plus en harmonie avec l'autre ou même qu'un des textes soit adopté et l'autre non.

D'une manière générale, il faut donc assurément préférer de continuer de traiter comme un seul texte le texte qui, intrinsèquement, constitue un ensemble".

La section de législation du Conseil d'Etat est pour ces mêmes raisons d'avis, qu'en l'espèce, la division de la proposition de loi en deux textes distincts ne s'impose pas.

Dans la mesure où ils ont trait à l'organisation et aux compétences mêmes de la Commission générale du jeu auquel le texte proposé reconnaît la nature d'une juridiction, les articles 15 et 16 de la proposition règlent également une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

La rédaction de la disposition proposée sera complétée en conséquence.

.../...

Article 8.

Telle qu'elle est formulée, la définition du jeu de hasard donnée par cette disposition comprend également les loteries. Celles-ci font cependant l'objet d'autres dispositions légales (1) que la présente proposition ne tend pas à modifier ou à abroger.

Il y a lieu de compléter dans ce sens la disposition proposée.

Article 11.

En vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, l'organisation et l'aménagement des départements ministériels est une compétence exclusive du Roi. Il n'appartient, dès lors, pas au législateur d'instituer un service particulier au sein d'un département déterminé ni de prévoir que cette administration serait dirigée par des personnes qui ne seraient pas désignées par le Roi.

Article 12.

Alinéa 1er.

1. Le texte proposé est ambigu dans la mesure où il laisse entendre, qu'outre ses attributions d'ordre

(1) Loi du 31 décembre 1851 sur les loteries et loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale.

administratif, le collège est appelé à jouer un rôle juridictionnel.

Si le collège est une autorité administrative ou l'organe dirigeant d'une administration, la disposition proposée méconnaît l'article 107, alinéa 2, de la Constitution selon lequel il appartient au Roi d'organiser son administration.

Si l'auteur de la proposition entend faire du collège un organe juridictionnel (1), il est impératif que le texte indique expressément les cas dans lesquels le collège siège comme juridiction et les règles de procédure applicables, celles-ci devant être conçues en s'inspirant des principes généraux en la matière.

Il convient que l'auteur de la proposition précise clairement ses intentions et adapte le texte en conséquence.

2. Les mots "magistrat siégeant près la Cour de cassation" ne permettent pas de savoir s'il s'agit d'un membre du siège, d'un membre du parquet général, ou les deux indistinctement.

(1) Ce que pourraient donner à penser la présence d'un "magistrat près la Cour de cassation" (article 12, alinéa 1er) et l'utilisation du terme "appel" à l'article 17.

Alinéa 2.

L'alinéa 2 précise que les "membres sont nommés après approbation des chambres législatives". Il n'appartient pas à la loi d'organiser un système d'approbation des nominations des membres du collège exécutif, surtout si celui-ci constitue une juridiction.

Articles 13 et 14.

Il convient de se référer aux observations formulées à propos des articles 11 et 12.

Article 15.

Cette disposition se concilie mal avec le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, la Commission générale du jeu, composée de membres du pouvoir législatif, est appelée à exercer des fonctions à la fois administratives et juridictionnelles.

Dans la mesure où les auteurs de la proposition entendent confier à cette commission une compétence juridictionnelle, il n'est pas admissible de la composer de telle manière que les différentes assemblées parlementaires choisiraient leurs membres pour en faire partie. Un tel procédé est contraire à la tradition constitutionnelle de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, le principe d'impartialité consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fonamen-

.../...

tales s'oppose à ce que fassent partie de cette commission les membres du collège dont les décisions peuvent être censurées. L'exclusion du droit de vote des membres du collège prévue à l'article 17 n'est pas de nature à rencontrer cette objection.

Dans la mesure où la commission est un organe administratif, il convient d'observer que l'alinéa 2 de l'article examiné conçoit l'intervention des assemblées régionales et communautaires concernées dans la composition de la Commission générale du jeu non comme une simple faculté laissée à l'appréciation de chacune des régions ou de la communauté intéressées, mais bien plutôt comme une obligation unilatéralement imposée. L'instauration d'une telle contrainte à charge des assemblées législatives considérées est contraire à l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lequel réserve au Roi et non au législateur ordinaire le pouvoir de régler, "par arrêté délibéré en conseil des ministres, pris de l'accord des Gouvernements compétents, la représentation des communautés et des régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle qu'il désigne.

La rédaction de l'article proposé doit être fondamentalement revue.

.../...

Article 16.

L'alinéa 2, qui prévoit que toute "décision" (lire proposition) de la Commission générale du jeu qui "implique" une modification de la loi, est soumise au Gouvernement fédéral, lequel est tenu de déposer un projet de loi dans les délais prévus, est contraire à l'article 36 ("Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat") et à l'article 75 ("Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral") de la Constitution.

Article 17.

Le texte proposé doit préciser les règles fondamentales de procédure que la Commission générale du jeu doit observer lors de l'instruction des recours.

Article 19.

L'alinéa 2 de l'article en projet dispose qu'

"une autorisation spéciale est délivrée par type de table de jeu et par table de jeu, d'une part, et par type d'appareil et par appareil, d'autre part".

.../...

Ainsi formulée, la disposition examinée s'écarte des termes du commentaire qui lui est réservé par l'auteur de la proposition, lequel précise qu'

"une autorisation générale sera délivrée lors de la reconnaissance d'un type de table de jeu ou d'appareil de jeu et une autorisation individuelle pour chaque table ou appareil de jeu réellement exploité".

La rédaction de l'alinéa proposé doit être revue de manière à traduire adéquatement l'intention formulée par l'auteur de la proposition.

Article 30.

Les développements doivent préciser les critères objectifs pris en considération pour limiter le nombre de casinos à un seul établissement pour chaque commune indiquée dans la proposition, en excluant toute autre commune.

Article 35.

Il convient de respecter la directive du Conseil 83/189/CEE du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée par les directives 88/182/CEE et 94/10/CE.

.../...

Article 50.

Le paragraphe 2 de l'article examiné subordonne au paiement d'une redevance la délivrance des autorisations nécessaires à la mise en exploitation du matériel de jeu ainsi que la délivrance des fiches destinées à permettre l'identification des membres du personnel des casinos (1).

Le montant de la redevance dont le paiement est ainsi exigé varie selon que la rétribution est établie par table ou par appareil de jeu ou par modèle de table ou d'appareil de jeu ou encore, s'agissant plus spécialement des casinos, par période de validité des fiches d'identification du personnel de tels établissements.

La question se pose ici si, nonobstant la qualification qui leur est donnée, les différentes sommes dont le paiement est ainsi réclamé aux exploitants des établissements de jeux visés par la proposition de loi revêtent bien la nature juridique d'une redevance et ne doivent pas plutôt être considérées comme constituant un véritable impôt.

Traditionnellement, la doctrine et la jurisprudence s'accordent pour conclure à l'existence d'une redevance lorsqu'il est satisfait aux trois conditions suivantes :

(1) Le commentaire réservé à l'article examiné se limite à indiquer, sans fournir davantage de précisions à cet égard, que le paragraphe 2 de la disposition en projet a pour objet de fixer "le montant de la redevance à payer pour obtenir une licence relative à l'agrément d'appareils ou de tables de jeu".

- 1° la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci;
- 2° la redevance doit constituer la contrepartie d'un service spécialement fourni au redevable et non à la collectivité;
- 3° la redevance doit, enfin, être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement.

L'on n'aperçoit pas, en l'espèce, le service dont les exploitants des établissements de jeux soumis au paiement de la redevance sont concrètement appelés à être les bénéficiaires. Il semble, à cet égard, difficile de soutenir que la prestation de l'administration qui consiste spécialement à procéder à l'examen des demandes d'autorisations et à la délivrance des autorisations et des fiches d'identification requises revêt, à proprement parler, la nature d'un véritable service (1). Bien plus, du commentaire général réservé au texte de la proposition de loi, il ressort qu'en réalité, la redevance établie par la disposition examinée n'a pas d'autre objet que de permettre la prise en charge des frais de fonctionnement de l'Adminis-

(1) Quand bien même la prestation de l'administration ainsi délimitée pourrait-elle être considérée comme un service spécialement rendu aux exploitants des établissements de jeux concernés, le coût de cette même prestation ne pourrait, tout au moins en ce qui concerne les modèles de tables de jeu et d'appareils de jeu, qu'être tenu pour disproportionné au regard de l'importance de la prestation accomplie.

tration générale du jeu. Cela étant, la redevance incriminée s'avère manifestement étrangère à toute notion de service.

A supposer même qu'elle puisse être qualifiée de service, la prestation de l'administration à l'origine de la redevance établie par la disposition proposée ne pourrait, en tout état de cause, être tenue pour avoir été accomplie au profit exclusif des exploitants des établissements de jeux concernés. L'on ne manquera pas d'observer à cet égard que le système complexe de licences, d'autorisations et d'agréments mis en place par la proposition de loi tend moins à assurer la protection des intérêts professionnels des exploitants des établissements de jeux intéressés qu'à garantir aux joueurs une protection sociale minimale et à préserver l'ensemble de la collectivité contre les effets préjudiciables d'une dérégulation du marché du jeu tout comme contre les pratiques illicites auxquelles ce même marché peut donner lieu (1).

Il importe enfin de souligner que les exploitants des établissements de jeux concernés ont l'obligation, sous peine de conférer à leur exploitation un caractère illicite, de solliciter auprès de l'Administration générale du jeu

(1) Dans le commentaire général qu'il réserve au texte en projet, l'auteur de la proposition de loi précise notamment que "Personne n'ignore que le monde des casinos peut être pour certains - au su comme à l'insu des exploitants - un lieu de prédilection pour développer des pratiques obscures comme celles qui consistent à blanchir de l'argent "sale". Les législations et réglementations les plus progressistes visent principalement à bannir la criminalité organisée des lieux de jeu".

l'octroi des autorisations requises. Le recours aux services de l'administration chargée de procéder à l'examen des demandes d'autorisations ne peut, eu égard à cet élément, être tenu pour volontaire.

De l'ensemble des observations qui précèdent, il ressort que la rétribution établie par la disposition proposée ne satisfait à aucune des trois conditions précitées. Il s'agit, en réalité, d'une taxe visée à l'article 3 de la loi spéciale de financement.

La substitution de qualification ainsi opérée conduit naturellement à s'interroger sur l'objet et l'étendue mêmes des pouvoirs fiscaux que l'Etat est habilité à mettre en oeuvre en matière d'établissements de jeux. S'il est hors de doute que l'Etat peut soumettre à la taxation les tables de jeu ainsi que la délivrance des fiches d'identification des membres du personnel des casinos, la question se pose, par contre, si le législateur fédéral dispose encore, aujourd'hui, d'une quelconque compétence fiscale en ce qui concerne les appareils automatiques de jeu dont la proposition de loi autorise, sous certaines conditions et en certains lieux, l'installation et l'exploitation.

Une réponse négative s'impose à cet égard.

Pour autant qu'il soit placé sur la voie publique, dans les endroits accessibles au public ou dans les cercles privés (il importe peu à cet égard que le droit d'accès à ces cercles soit subordonné ou non à l'accomplissement de

.../...

certaines formalités), tout appareil automatique (1) servant au divertissement donne lieu, en application de l'article 76, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, à la perception d'une taxe forfaitaire annuelle dont le montant varie selon la catégorie à laquelle appartient l'appareil soumis à taxation (2).

Cette taxe, dénommée taxe sur les appareils automatiques de divertissement, revêt, depuis le 1er janvier 1989 (3), en vertu de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (4), la nature d'une taxe régionale dont le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations d'impôt ne peuvent, en vertu de l'article 4, paragraphe 1er,

-
- (1) Doit être considéré comme automatique, en vertu de l'article 76, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, tout appareil qui contient une partie mécanique, électrique ou électronique servant à la mise en marche, à son fonctionnement ou à son utilisation et dont le déclenchement est provoqué par l'introduction d'une pièce de monnaie, d'un jeton ou par tout autre moyen qui lui serait substitué.
- (2) Les appareils taxables sont, en vertu de l'article 79, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur le revenu, répartis, selon leur type, en cinq catégories, désignées respectivement par les symboles A, B, C, D et E.
- (3) Cette date correspond à la date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.
- (4) Cet article fournit la liste des différents impôts auxquels le législateur spécial reconnaît la qualité d'impôts régionaux.

.../...

de la même loi (1), être modifié que par les seules autorités régionales compétentes.

L'alinéa 1er du paragraphe 2 de la disposition proposée méconnaît, de la sorte, les règles relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions en matière fiscale établies en exécution de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution. Sa rédaction doit être revue en conséquence de manière à exclure de son champ d'application matériel les appareils automatiques de jeu.

Observation finale.

1. Selon la proposition de loi, l'autorisation d'exploitation d'un établissement de jeux est délivrée par le collège exécutif du jeu. Elle n'a pas pour effet d'atteindre à l'autonomie communale, dès l'instant où le législateur entend assumer lui-même, en cette matière, une police des activités des jeux de hasard. Cette législation ne porte pas préjudice au pouvoir des autorités communales, par exemple celui en matière de police générale et d'urbanisme.

2. Le texte néerlandais de la proposition laisse beaucoup à désirer. A titre d'exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis, sous réserve, toutefois, des observations formulées sur certaines dispositions de la proposition.

(1) Cette disposition stipule que "Les Régions peuvent modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1^o à 3^o inclus". La taxe sur les appareils automatiques de divertissement figure au nombre de ces impôts.

Onderzoek van het ontwerp.Opschrift.

Het opschrift van het wetsvoorstel is in te algemene bewoordingen gesteld. Zoals het geformuleerd is, wekt het immers de indruk dat het wetsvoorstel in kwestie strekt tot het reglementeren van alle op het spel betrekking hebbende activiteiten zonder onderscheid, terwijl het onderzochte voorstel in feite alleen tot doel heeft de exploitatieactiviteiten die met kansspelen verband houden, uitdrukkelijk te reglementeren.

Het opschrift behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Bepalend gedeelte.Artikel 1.

1. De algemene vergadering van de afdeling wetgeving heeft in haar adviezen L. 24.111/2/V en L. 24.594/2/V van 10 oktober 1995 over twee ontwerpen van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, een uiteenzetting gegeven van de argumenten voor en tegen het behoud, in eenzelfde tekst van wetsvoorstel of wetsontwerp van bepalingen die aangelegenheden regelen bedoeld in zowel artikel 77 als artikel 78 van de Grondwet.

Bij die gelegenheid heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving inzonderheid het volgende opgemerkt :

"Die oplossing (namelijk zij die erin bestaat de tekst van een wetsontwerp in twee onderscheiden wetgevende instrumenten te verdelen, waarbij voor elk een eigen goedkeuringsprocedure moet worden gevolgd), welke is ingegeven door artikel 62 van het reglement van de Kamer, dreigt in de meeste gevallen afbreuk te doen aan de formele samenhang van de ordening van de wet, aan die van de behandeling ervan door de wetgevende kamers en aan die van de bevattelijkheid voor degenen tot wie de wet zich richt.

Indien een samenhangend geheel in twee teksten wordt verdeeld waarop voor elk van beide vervolgens een eigen wetgevende procedure wordt toegepast, kan zulks immers ernstige problemen doen rijzen en kan de rechtszekerheid alzo in het gedrang komen : de kans bestaat dat één van de teksten niet meer in harmonie is met de andere, of zelfs dat de ene tekst wordt aangenomen en de andere niet.

Algemeen beschouwd moet er dus beslist de voorkeur aan worden gegeven dat een tekst die intrinsiek een geheel vormt, verder als één enkele tekst behandeld wordt".

Om die redenen is de afdeling wetgeving van de Raad van State van mening dat in casu niet vereist is het wetsvoorstel in twee onderscheiden teksten op te splitsen.

Voor zover de artikelen 15 en 16 van het voorstel betrekking hebben op de organisatie en de bevoegdheid zelf van de Algemene Commissie van het spel, waaraan de voorgestelde tekst de hoedanigheid van een rechtscollege toekent, regelen die artikelen tevens een aangelegenheid bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

De tekst van de voorgestelde bepaling behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld.

Artikel 8.

Zoals de door deze bepaling gegeven definitie van het kansspel is gesteld, vallen ook de loterijen daaronder. Voor de loterijen gelden echter andere wetsbepalingen (1) tot wijziging of opheffing waarvan dit voorstel niet strekt.

De voorgestelde bepaling behoort in die zin te worden aangevuld.

Artikel 11.

Krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, is alleen de Koning bevoegd om de ministeries in te stellen en te organiseren. Het staat dan ook niet aan de wetgever om een specifieke dienst binnen een welbepaald departement op te richten, noch om te bepalen dat die "administratie" zal worden geleid door personen die de Koning niet heeft aangewezen.

Artikel 12.

Eerste lid.

1. De voorgestelde tekst is dubbelzinnig voor zover hij de indruk wekt dat het college, naast zijn taken van

(1) De wet van 31 december 1851 op de loterijen en de wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij.

administratieve aard, ook een rechtsprekende rol te spelen heeft.

Als het college een administratieve overheid of het leidend orgaan van een bestuur is, gaat de voorgestelde bepaling voorbij aan artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, volgens hetwelk het aan de Koning staat zijn bestuur te organiseren.

Als de indiener van het voorstel van het college een rechtsprekend orgaan wil maken (1), dan dient in de tekst uitdrukkelijk te worden aangegeven in welke gevallen het college als een rechtscollege zitting houdt en welke procedureregels van toepassing zijn, waarbij die regels op basis van de desbetreffende algemene beginselen terzake moeten worden uitgewerkt.

De indiener van het voorstel dient zijn bedoeling duidelijk kenbaar te maken en de tekst dienovereenkomstig aan te passen.

2. De woorden "magistraat die bij het Hof van Cassatie zetelt" laten in het ongewisse of het om een lid van de zittende magistratuur, om een lid van het parket-generaal of om een lid van een van beide zonder onderscheid gaat.

(1) Welke indruk zou kunnen ontstaan door de aanwezigheid van een "magistraat die bij het Hof van Cassatie zetelt" (artikel 12, eerste lid) en het gebruik van de term "beroepsinstantie" in artikel 17.

Tweede lid.

Het tweede lid bepaalt dat de "leden worden benoemd na goedkeuring van de Wetgevende Kamers". Het is geen aangelegenheid van de wet een regeling in te stellen ter goedkeuring van de benoemingen van de leden van het uitvoerend college, vooral als dat college een rechtscollege is.

Artikel 13 en 14.

Er zij verwezen naar de opmerkingen die over de artikelen 11 en 12 zijn gemaakt.

Artikel 15.

Deze bepaling gaat moeilijk samen met het beginsel van de scheiding der machten. De Algemene Commissie van het spel, die uit leden van de wetgevende macht zou bestaan, zou immers tegelijk administratieve en rechtsprekende taken uit te voeren hebben.

Voor zover de indieners van het voorstel aan die commissie een rechtsprekende bevoegdheid willen opdragen, kan niet worden aanvaard dat ze zo wordt samengesteld dat de onderscheiden parlementaire vergaderingen hun eigen leden zouden kiezen om daarvan deel uit te maken. Zulk een werkwijze is strijdig met de grondwettelijke traditie van de scheiding der machten. Bovendien staat het beginsel van onpartijdigheid, dat is vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, eraan in de weg dat de leden van het college waarvan de beslissingen afgekeurd kunnen worden,

deel uitmaken van die commissie. Het feit dat artikel 17 bepaalt dat de leden van het college niet aan de stemming mogen deelnemen, volstaat niet om dat bezwaar te ondervangen.

Voor zover de commissie een administratief orgaan is, behoort te worden opgemerkt dat de bijdrage van de betrokken gewest- en gemeenschapsraden tot de samenstelling van de Algemene Commissie van het spel in het tweede lid van het onderzochte artikel niet wordt beschouwd als een gewone mogelijkheid die aan de beoordeling van ieder betrokken gewest of iedere betrokken gemeenschap wordt overgelaten, maar veeleer als een eenzijdig opgelegde verplichting. Dat aan de kwestieuze wetgevende vergaderingen zulk een verplichting wordt opgelegd, is strijdig met artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens hetwelk alleen de Koning en niet de gewone wetgever bevoegd is om "bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Regeringen, ... de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt", te regelen.

De redactie van het voorgestelde artikel behoort fundamenteel te worden herzien.

Artikel 16.

Het tweede lid, dat bepaalt dat "iedere beslissing" (lees : ieder voorstel) van de Algemene Commissie van het spel die een wetswijziging "impliceert", voorgelegd wordt

.../...

aan de federale Regering, welke binnen de gestelde termijnen een ontwerp van wet moet indienen, is strijdig met de artikelen 36 ("De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat") en 75 ("Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de federale wetgevende macht") van de Grondwet.

Artikel 17.

In de voorgestelde tekst moeten de grondregels betreffende de procedure worden omschreven die de Algemene Commissie van het spel bij het onderzoek van de beroepen in acht moet nemen.

Artikel 19.

Het tweede lid van het ontworpen artikel bepaalt :

"Een aparte toelating wordt uitgereikt per model speeltafel en per speeltafel, enerzijds, en per model toestel en per toestel, anderzijds".

Aldus gesteld wijkt de onderzochte bepaling af van de commentaar die de indiener van het voorstel eraan wijdt, te weten :

"Een algemene toelating wordt uitgereikt naar aanleiding van de goedkeuring van een model speeltafel of speltoestel, een individuele toelating wordt uitgereikt voor elke werkelijk in uitbating zijnde tafel of speltoestel".

De redactie van het ontworpen lid moet worden herzien teneinde de bedoeling van de indiener van het voorstel adequaat weer te geven.

Artikel 30.

In de toelichting moeten de objectieve criteria worden omschreven die in aanmerking zijn genomen om slechts één enkel casino te gedogen in elk van de gemeenten opgesomd in het voorstel, met uitzondering van alle overige gemeenten.

Artikel 35.

Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, gewijzigd bij de richtlijnen 88/182/EEG en 94/10/EG, moet in acht worden genomen.

Artikel 50.

Paragraaf 2 van het onderzochte artikel stelt de afgifte van de "toelatingen" nodig voor de exploitatie van het speelmateriaal en de afgifte van de kaarten bestemd voor de identificatie van het personeel van de casino's afhankelijk van het betalen van een retributie (1).

-
- (1) In de commentaar op het onderzochte artikel staat alleen te lezen, zonder daaromtrent nadere toelichtingen te verstrekken, dat paragraaf 2 van de ontworpen bepaling tot doel heeft "het bedrag (te bepalen) van de retributie die voor het bekomen van een vergunning betreffende de goedkeuring van speltoestellen of

Het bedrag van de aldus verschuldigde retributie verschilt naargelang de retributie vastgesteld is per tafel of per speeltoestel, per model van tafel of van speeltoestel, of nog, inzonderheid wat de casino's betreft, per periode van geldigheid van de identificatiekaarten voor het personeel van zulke inrichtingen.

In dit verband rijst de vraag of, niettegenstaande de benaming die eraan gegeven wordt, de onderscheiden bedragen die aldus geëist worden van de exploitanten van de speelinrichtingen bedoeld in het voorstel van wet, rechtens wel een retributie vormen en in werkelijkheid niet veeleer beschouwd dienen te worden als een belasting.

Traditioneel stellen zowel de rechtsleer als de rechtspraak dat van een retributie sprake is wanneer aan de volgende drie voorwaarden is voldaan :

- 1° de retributie moet de onmiddellijke tegenprestatie zijn voor een dienst en moet in verhouding staan tot de kostprijs ervan;
- 2° de retributie moet de tegenprestatie vormen van een dienst die specifiek aan de retributieplichtige wordt verstrekt, doch niet aan de gemeenschap;
- 3° tot slot moet de retributie de tegenprestatie zijn voor een dienst waarop vrijwillig een beroep is gedaan.

In het onderhavige geval is niet duidelijk waarin de dienst kan bestaan waarvan de exploitanten van speelinrichtingen waarvoor een retributie verschuldigd is, concreet

speeltafels moet betaald worden".

geacht worden de begunstigten te zijn. In dat verband kan bezwaarlijk worden betoogd dat de prestatie van de administratie om inzonderheid de aanvragen om een "toelating" te onderzoeken en de vereiste "toelatingen" en identificatiekaarten uit te reiken, in werkelijkheid een dienst vormt (1). Meer nog, uit de algemene commentaar op de tekst van het voorstel van wet blijkt dat de bij de onderzochte bepaling voorgeschreven retributie in werkelijkheid alleen beoogt te voorzien in de overname van de werkingskosten van de Algemene Administratie van het spel. Bijgevolg blijkt de kwestieuze retributie kennelijk niets van doen te hebben met het begrip "dienst".

Gesteld zelfs dat de prestatie van de administratie, die ten grondslag ligt aan de retributie voorgeschreven bij de voorgestelde bepaling, als een dienst kan worden aangezien, toch kan ze hoe dan ook niet beschouwd worden als een prestatie die uitsluitend verstrekt wordt ten behoeve van de exploitanten van de betrokken speelrichtingen. In dit verband valt op te merken dat de ingewikkelde regeling van vergunningen, "toelatingen" en erkenningen voorgeschreven bij het voorstel van wet beoogt de spelers een minimale sociale bescherming te bieden en de gemeenschap te behoeden voor de nadelige gevolgen van een ontregeling van de markt van de kansspelen en voor onwettige praktijken waartoe diezelfde markt aanleiding kan geven, veeleer dan de

(1) Zelfs indien de aldus omschreven prestatie van de administratie beschouwd kan worden als een dienst die specifiek verstrekt wordt aan de exploitanten van de betrokken speelrichtingen, neemt zulks niet weg dat de kostprijs van die prestatie, althans wat de modellen van speel tafels en speelapparaten betreft, niet in verhouding staat tot de omvang van de verrichte prestatie.

beroepsbelangen van de exploitanten van de betrokken speelinrichtingen te beschermen (1).

Tot slot valt op te merken dat de exploitanten van de betrokken speelinrichtingen bij de Algemene Administratie van het spel de vereiste "toelatingen" moeten aanvragen, daar hun exploitatie anders onwettig zou zijn. Het beroep dat gedaan wordt op de diensten van de administratie belast met het onderzoek van de aanvragen om "toelating", kan in dat opzicht niet als vrijwillig worden beschouwd.

Uit het geheel van de voorgaande opmerkingen vloeit voort dat de retributie voorgeschreven bij de voorgestelde bepaling aan geen van de drie voornoemde voorwaarden voldoet. In werkelijkheid gaat het om een belasting bedoeld in artikel 3 van de bijzondere financieringswet.

-
- (1) De indiener van het voorstel van wet stelt onder meer het volgende in de algemene commentaar gewijd aan de ontworpen tekst :

"Het is geen geheim dat de casinowereld - met of zonder medeweten van de casino-uitbaters - potentieel een bevoorrecht doelwit vormt voor onzuivere praktijken zoals bijvoorbeeld het witwassen van "vuil" geld. De meest vooruitstrevende wetgevingen en reglementeringen hebben als hoofddoel de georganiseerde misdaad uit de spelkringen te bannen".

Als gevolg van het oneigenlijke gebruik van het begrip "retributie" rijst de vraag wat de precieze aard en omvang is van de fiscale bevoegdheid van de Staat ten aanzien van de speelinrichtingen. Het lijdt geen twijfel dat de Staat een belasting kan heffen op speeltafels, alsook op de afgifte van identificatiekaarten voor de personeelsleden van casino's, doch de vraag rijst of de federale wetgever thans nog enige fiscale bevoegdheid bezit inzake speelautomaten, waarvan het voorstel van wet de plaatsing en de exploitatie onder bepaalde voorwaarden en op bepaalde plaatsen toestaat.

Hierop dient ontkennend te worden geantwoord.

Ieder automatisch toestel (1) dienende tot ontspanning geeft overeenkomstig artikel 76, § 1, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen aanleiding tot de heffing van een jaarlijkse forfaitaire belasting, waarvan het bedrag verschilt naargelang van de categorie waartoe het aan belasting onderworpen toestel behoort (2), voor zover dat toestel opgesteld wordt op de openbare weg, in de voor het publiek toegankelijke plaatsen

-
- (1) Krachtens artikel 76, § 2, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen wordt als automatisch beschouwd : elk toestel dat een mechanisch, elektrisch of elektronisch onderdeel bevat, dienstig voor het op gang brengen, de werking, of voor de bediening ervan, en waarvan de start veroorzaakt wordt door het inbrengen van een geldstuk, van een penning of door gelijk welk ander middel dat hiervoor in de plaats komt.
- (2) Krachtens artikel 79, § 1, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen worden de aan belasting onderworpen toestellen naargelang van het type ingedeeld in vijf categorieën, respectievelijk aangegeven met de symbolen A, B, C, D en E.

of in privékring (ongeacht of de toegang ertoe al dan niet aan bepaalde formaliteiten is onderworpen).

Die belasting, welke een belasting op de automatische ontspanningstoestellen wordt genoemd, is krachtens artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (1) sedert 1 januari 1989 (2) een gewestelijke belasting, waarvan alleen de bevoegde gewestelijke instanties de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de belastingvrijstellingen kunnen wijzigen, zulks krachtens artikel 4, § 1, van dezelfde wet (3).

Paragraaf 2, eerste lid, van de voorgestelde bepaling is bijgevolg strijdig met de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden voor belastingzaken tussen de Staat en de Gewesten, vastgelegd met toepassing van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet. De redactie ervan moet dienovereenkomstig worden herzien, zodat de automatische ontspanningstoestellen buiten de materiële werkingssfeer ervan vallen.

-
- (1) Dit artikel somt de onderscheiden belastingen op die de bijzondere wetgever als gewestbelastingen beschouwt.
- (2) Deze datum stemt overeen met de datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.
- (3) Deze bepaling schrijft voor : "De Gewesten zijn bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, 1^o tot 3^o, bedoelde belastingen te wijzigen". De belasting op de automatische ontspanningstoestellen is één van die belastingen.

Slotopmerkingen.

1. Volgens het voorstel van wet wordt de toestemming om een speelinrichting te exploiteren uitgereikt door het Uitvoerend College van het spel. Aan de gemeentelijke autonomie wordt geen afbreuk gedaan in zoverre de wetgever zelf voornemens is in deze aangelegenheid een politie over de activiteiten op het gebied van de kansspelen uit te oefenen. Deze wetgeving doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid, bijvoorbeeld de bevoegdheid van algemene politie en van politie over de stedenbouw.

2. De Nederlandse tekst van het voorstel laat zeer te wensen over. Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen, zou de tekst moeten worden gesteld met inachtneming van hetgeen volgt : zo gebruike men de voltooid tegenwoordige tijd in plaats van de onvoltooid verleden tijd (artikel 5, eerste lid, 2°). In de artikelen 9, 28, 29, 42 en 45 moet de inversie waarbij de zin aanvangt met een vervoegde vorm, worden vermeden. Zo ook vervange men in het gehele ontwerp de woorden "uitbating", "toelating", "spelinrichting" en "bekomen" respectievelijk door de woorden "exploitatie", "toestemming", "speelinrichting" en "verkrijgen".

Ook artikel 12 is zwaar ondermaats; zo schrijve men "zitting heeft" in plaats van "zetelt"; "waartoe ze behoren" in plaats van "waarvan ze afhangen"; "permanent" in plaats van "te permanenten titel". Tot slot zij erop gewezen dat een "drankslijterij" geen "drankgelegenheid" is en dus geen "débit de boisson" (afdeling 3) en dat de term "foorlunapark" (afdeling 4) in het Nederlands niet gangbaar is.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. M. PAUL, auditeur adjoint. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. L. DETROUX, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. M. PAUL,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. L. DETROUX, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.