

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 Ministre de la Justice, le 14 mai 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux jeux de hasard et aux établissements de jeux de hasard" et, le 23 mai 1997, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, a donné le 14 juillet 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 mei 1997 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "op de kansspelen en kansspel-inrichtingen" en, op 23 mei 1997, bij brief door de Minister verzocht om mededeling van het advies, binnen een termijn van ten hoogste een maand, heeft op 14 juli 1997 het volgende advies gegeven :

Observations préalables

1. L'avant-projet de loi s'inspire, dans une certaine mesure, d'une proposition de loi déposée au Sénat et qui a été examinée par la section de législation (1). Pour certaines dispositions du projet, il sera directement fait référence à l'avis précité.

2. Comme l'indique l'exposé des motifs, certaines dispositions du projet concernent le problème du blanchiment de l'argent. A cet égard, la section de législation a également été saisie, récemment, d'un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux (2).

Plusieurs dispositions de ce projet visaient, plus particulièrement, les exploitants de casinos et leur imposaient des obligations précises. Dans son avis, la section de législation a insisté sur la nécessité d'adopter, au préalable, une réglementation, propre à cette profession, lui donnant une base légale claire. Le projet, qui fait l'objet de cet examen, répond à cette observation du Conseil d'Etat en fixant les règles essentielles d'exploitation des jeux de hasard, mais interfère, également, sur certains

(1) Proposition de loi sur le jeu, déposée par M. Weyts, doc. parl. Sénat, session 1995-96, n° 1-419/1; avis n° 25.764/2.

(2) Avis n° 25.944/2 du 15 mai 1997.

points, avec l'avant-projet de loi précité sans, toutefois, modifier directement la loi du 11 janvier 1993.

Ainsi, l'article 16, 4°, du projet, prévoit que la commission des jeux de hasard doit être considérée comme l'autorité de contrôle et de tutelle visée aux articles 21 et 22 de la loi précitée, qu'elle doit informer la cellule de traitement des informations financières des faits pouvant être considérés comme blanchiment d'argent, qu'elle reçoit notification des opérations visées aux articles 28, 6°, et 33, 6°, du projet et qu'elle est chargée de contrôler les mesures utiles prises par les exploitants en vue d'établir l'identité de ceux qui ont ordonné une opération de jeux.

Il convient d'harmoniser les deux textes afin d'éviter des contradictions ou des lacunes.

Examen du projet

Proposant et arrêté de présentation

Compte tenu, notamment, des articles 9, § 2 (composition de la commission des jeux de hasard), 13, § 2, alinéa 4, 16, 1°, et 18, alinéa 2, du projet, il y a lieu d'associer au projet les ministres des Finances, des Affaires économiques et de l'Intérieur et de modifier, en conséquence, le proposant et l'arrêté de présentation.

.../...

Dispositif

Article 1er

1. L'article 1er du projet indique que celui-ci doit être soumis à la procédure bicamérale incomplète, consacrée par l'article 78 de la Constitution.

Certaines dispositions du projet prévoient, cependant, la création et l'organisation d'une "commission des jeux de hasard" qui, à maints égards, peut être qualifiée d'autorité administrative indépendante. A ce propos, pour être en harmonie avec le dispositif, il convient de supprimer dans le texte français de l'exposé des motifs (p. 12, point e.) la notion d'"organisme public de catégorie A". La commission des jeux de hasard sera, en vertu de l'article 9, § 1er, du projet, présidée par un magistrat qui exercera ses fonctions à temps plein. L'auteur du projet a prévu des dispositions qui touchent à l'organisation judiciaire et au statut de ce magistrat. Il en est particulièrement ainsi de l'article 9, § 3. Conformément à l'article 77, 3° et 9°, de la Constitution, il convient de soumettre cette disposition à la procédure bicamérale complète.

Dans un souci de cohérence juridique, il est, toutefois, préférable de modifier directement l'article 327bis du Code judiciaire afin d'étendre son champ d'application au magistrat visé par l'article 9 du projet.

.../...

Article 2

1. Il y a quelque contradiction entre les articles 2, 1^o, et 3, 1^o. En effet, tandis que, dans l'article 2, la plus petite intervention du hasard dans un jeu emporte que celui-ci devient un jeu de hasard, dans l'article 3, 1^o, le fait que le jeu sollicite l'adresse de l'entraînement du corps exclut la qualification de jeu de hasard, quand bien même la part du hasard serait, dans ce jeu, prépondérante. Cette contradiction montre qu'il est difficile d'échapper à une appréciation de la part que le hasard prend dans le jeu et son issue lorsqu'il s'agit de qualifier un jeu de "jeu de hasard" (1).

Il ressort du commentaire de l'article 2 que la définition prévue au 1^o relative au jeu de hasard met fin "aux discussions relatives au caractère des jeux qui associent tant des caractéristiques de jeux de hasard que des caractéristiques de jeux d'adresse".

En vertu d'une jurisprudence de la Cour de Cassation, les jeux de hasard sont ceux pour lesquels le hasard l'emporte sur l'adresse du corps ou sur l'agilité intellectuelle ou que la chance joue un plus grand rôle que l'adresse et les combinaisons de l'esprit.

A l'inverse, si l'adresse l'emporte sur le hasard, il s'agit de jeu d'adresse. Cette distinction impliquait,

(1) Voir, à cet égard, Cass., 26 mars 1956, Pas., 1956, I, 73.

dans certains cas, l'obligation pour le juge de recourir à une expertise.

En prévoyant, à l'article 2, 1^o, que le jeu ou le pari dans lequel "le hasard est un élément même accessoire" est un jeu de hasard, la disposition dénature la notion de jeu ou de pari et est contraire à la jurisprudence précitée de la Cour de cassation.

Il convient de revoir fondamentalement cette définition.

2. Les définitions visées aux 2^o, 3^o et 4^o, sont superflues et doivent être omises.

Article 3

1. Dans la phrase introductive, les mots "et de ses arrêtés d'exécution" doivent être omis.

2. Dans la mesure où le 1^o ne prévoit aucune proportion entre l'exercice du corps et l'intervention du hasard, la disposition appelle la même observation que celle formulée sous l'article 2. D'accord avec le fonctionnaire délégué, les mots "les jeux relatifs à l'adresse et à l'entraînement du corps, en particulier" doivent être omis.

.../...

3. Au 2º, il faut écrire :

"2º les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu, le droit de ...".

4. Le 3º est très vague. En effet, quand faut-il considérer que l'enjeu est "très limité" ? De même que faut-il comprendre par un "enrichissement limité ou un avantage matériel de faible valeur" ? Ces notions sont beaucoup trop imprécises et donneront lieu à des interprétations subjectives.

Le 3º doit être revu en s'inspirant de l'exposé des motifs.

5. Par ailleurs, le 3º précise "... s'adonne à titre occasionnel et purement récréatif"; on ne peut admettre que ces notions ne soient pas des éléments permettant de qualifier des jeux de hasard. Celui qui pratique un jeu de hasard peut le faire occasionnellement ou à titre de récréation.

Article 4

1. A l'alinéa 1er, il est préférable d'écrire, in fine :

"... autres que ceux autorisés conformément à la présente loi".

.../...

2. L'alinéa 2 envisage l'octroi d'une licence préalablement à la transformation d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou d'établissements de jeux de hasard. Eu égard au régime de licences que le projet instaure, on n'aperçoit pas la portée du terme "transformer".

Article 5

Il y a lieu de se référer aux observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 6

Les mots "et de ses arrêtés d'exécution" doivent être omis.

Article 7

Il faut écrire :

"... le Roi fixe le montant maximum de la mise par possibilité de jeu ...".

Article 8

1. Il est préférable d'écrire dans le texte français :
"Il est institué auprès du ministère de la de la Justice ...".

.../...

2. Les mots "qui est autonome" seront supprimés : ils n'apportent rien au texte et ne sont pas clairs.

3. Il y a lieu de rassembler dans un article distinct l'ensemble des dispositions qui concernent le secrétariat de la commission et d'omettre ainsi la dernière phrase de l'article 8.

Article 9

1. Au paragraphe 2, il est question de représentants francophones et néerlandophones de différents ministères. L'article 10, 7^o, du projet précise que ces personnes doivent exercer depuis dix ans au moins une fonction juridique, administrative ou académique dans le secteur public. Il est permis de se demander si ces personnes auront la qualité de fonctionnaire. Selon les explications du fonctionnaire délégué, certains membres de la commission des jeux de hasard seraient issus du secteur privé; néanmoins, il est nécessaire que, parmi ces membres, il y ait des fonctionnaires qui puissent, selon l'article 13 du projet, exercer la fonction d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi.

Le texte ne précise pas par quelle autorité ces fonctionnaires seront nommés. Il convient de prévoir que ces fonctionnaires seront nommés par le Roi sur proposition des ministres concernés.

.../...

2. En ce qui concerne le paragraphe 3 de cette disposition, il est fait référence à l'observation formulée sous l'article 1er.

3. Le paragraphe 5 prévoit l'octroi pour chaque réunion de jetons de présence aux membres de la commission.

Il convient de modifier cette disposition en indiquant qu'il revient au Roi de fixer le montant des jetons de présence.

Compte tenu du fait que le président exerce ses fonctions à temps plein et qu'il continue de jouir de son traitement, cette disposition doit être adaptée.

4. Le dernier alinéa du paragraphe 5 prévoit un dédommagement pour les experts. Toutefois, le projet n'indique pas comment ces experts sont désignés, quelles sont les conditions qu'ils doivent remplir, quelles sont leurs missions, etc ... Le projet doit être complété sur ce point.

Article 10

1. Dans la phrase introductive, il faut écrire :

"... ou suppléant, il faut remplir les conditions suivantes : ...".

.../...

2. Si l'intention de l'auteur du projet est de prévoir, en qualité de membres de la commission, des personnes étrangères à l'administration, il convient, à l'alinéa 1er, 7°, de supprimer les mots "dans le secteur public".

Article 11

1. Le premier alinéa concerne le remplacement du président lorsque celui-ci est absent ou empêché ou en cas de vacance de son mandat.

Les dispositions du projet et, plus particulièrement l'article 9, § 3, ne tiennent pas compte de la situation du suppléant lorsque celui-ci doit remplacer le président pour une période de longue durée.

La disposition doit être adaptée.

2. Il existe une discordance entre les alinéas 1er et 2, puisque la vacance du mandat d'un membre effectif est déjà réglée par l'alinéa 1er.

Le texte doit, en conséquence, être adapté.

Article 13

1. Il serait souhaitable de rassembler dans des articles distincts :

- 1º les dispositions relatives au secrétariat de la commission;
- 2º les dispositions relatives aux experts;
- 3º les dispositions relatives tant à la qualité d'officier de police judiciaire de certaines personnes qu'à leurs pouvoirs;
- 4º l'obligation faite à la commission de faire chaque année rapport de ses activités.

2. A la fin du paragraphe 1er, alinéa 2, de la version française, il est précisé :

"... ont la qualité d'officier de la police judiciaire et d'officier auxiliaire du procureur du Roi."

Il convient d'adapter le texte français à la version néerlandaise en supprimant l'article "la" et les mots "et d'" dans le texte français.

Au surplus, la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi ne peut être reconnue qu'aux personnes ayant la qualité de fonctionnaires.

.../...

Par ailleurs, il convient de soumettre ces personnes à l'obligation de prêter serment en qualité d'officier de police judiciaire (1).

3. Eu égard aux pouvoirs d'investigation qui sont reconnus à la commission, il convient d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur les développements récents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, dans son arrêt Imbroscia du 24 novembre 1993 (2), la Cour a considéré que :

"certes, l'article 6 (de la Convention européenne des droits de l'homme) a pour finalité principale, au pénal, d'assurer un procès équitable devant un "tribunal" compétent pour décider du bien-fondé de l'accusation, mais il n'en résulte pas qu'il se désintéresse des phases qui se déroulent avant la procédure de jugement ...".

Il est donc permis de considérer que la tendance actuelle de la jurisprudence va vers une extension de l'application des garanties consacrées par l'article 6 de la

-
- (1) L'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment et la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative dispose que "Tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire et administratif, les officiers de la garde civique et de l'armée et, en général, tous les citoyens chargés d'un ministère ou d'un service public quelconque, seront tenus, avant d'entrer en fonctions, de prêter le serment ...".
- (2) paru dans le J.T., 1994, p. 495 et obs. de P. Lambert, "L'article 6, 1^o, de la Convention européenne des droits de l'homme et les juridictions d'instruction".

.../...

Convention à la phase de l'instruction (1), mais également à celle de l'information (2).

Il reviendra, en définitive, au juge du fond d'apprécier si l'information s'est effectuée d'une manière telle que le déroulement d'un procès équitable est devenu impossible (3).

Il convient donc que l'auteur du projet tienne compte, notamment dans la rédaction de l'article 13, de l'extension du champ d'application de l'article 6 précité, en garantissant davantage le respect des droits de la

(1) Voir, dans ce sens, notamment R. Ergec et A. Schaus, "Examen de jurisprudence (1990-94), la Convention européenne des droits de l'homme", R.C.J.B., 1995, pp. 376-377.

(2) A. De Nauw, dans son ouvrage "Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise", paru en 1994, estime, en effet, que la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme "permet de supposer que les droits et garanties prescrits par la C.E.D.H. vont jouer un rôle grandissant pendant la phase de surveillance qui sera, dès lors, soumise aux règles de la procédure pénale, pour autant qu'elle aboutisse à la constatation d'infractions et à des poursuites ... Les procédures de surveillance devront perdre leur caractère inquisitoire et devenir transparentes afin de pouvoir examiner globalement et concrètement leur conformité aux instruments juridiques de protection des droits de l'homme". De même, le projet de loi relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction vise à introduire dans le Code d'instruction criminelle les articles 28bis à 28sexies, destinés à légaliser le stade de l'information, notamment en organisant son contrôle (doc. parl. Chambre, session 1996-97, n° 857/1).

(3) Dans ce sens, Cass. 6 mai 1993, J.T., 1994, p. 41.

défense applicables à la recherche et à la constatation d'infractions par les membres de la commission et de son secrétariat, notamment en ce qui concerne la régularité de la collecte des preuves.

4. L'article 13, § 1er, alinéas 3 et 7, prévoit la possibilité de perquisitions tantôt "en tous lieux", tantôt "dans les locaux habités". Ici aussi, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a évolué. Dans des arrêts du 25 février 1993, elle a étendu la notion de domicile, protégé par l'article 8 de la Convention, aux locaux professionnels (1).

L'auteur du projet doit donc veiller à contenir le pouvoir de perquisition octroyé aux membres de la commission et aux membres de son secrétariat, dans des limites compatibles avec le respect du droit au domicile.

Dans les arrêts précités, la Cour a notamment souligné :

"qu'en l'absence surtout d'un mandat judiciaire, les restrictions et les conditions prévues par la loi ... apparaissent trop lâches et lacunaires pour que les

(1) C.E.D.H., arrêts du 25 février 1993, Funke, Crémieux, Miaillhe c. France, série A, Vol. 256. Sur cette jurisprudence, voir D. Yernault, "Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", Rev. trim. dr. hom., 1994, pp. 117-135.

ingérences dans les droits du requérant fussent étroitement proportionnées au but légitime recherché."

Dans le même sens, J. Velu et R. Ergec indiquent que :

"L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au § 2 doivent s'entourer." (1).

Si l'auteur du projet entend autoriser des perquisitions pendant la nuit, en dérogation à la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires, il convient de le préciser explicitement.

Enfin, si l'on veut procéder à des perquisitions ou visites domiciliaires, il faut un mandat délivré par le juge d'instruction; l'autorisation d'un juge du tribunal de police visée à l'alinéa 7 ne suffit donc pas.

Le texte doit être modifié à cet égard.

5. Au paragraphe 1er, alinéas 6 et 7, il convient de préciser que les infractions dont il s'agit sont des infractions liées au jeu.

(1) "La Convention européenne des droits de l'homme", extrait du R.P.D.B., complément, tome VII, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 557, n° 678.

6. A l'instar de la "cellule de traitement des informations financières" créée par l'article 11 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, la "commission des jeux de hasard" peut exiger la communication de tout document pouvant lui être utile pour l'enquête et se procurer des renseignements complémentaires, notamment auprès des services de police et des services administratifs de l'Etat.

Le paragraphe 2, alinéa 3 de l'article examiné, va plus loin en obligeant les agents et les officiers de police judiciaire d'adresser au président de la commission "une copie des procès-verbaux de toute plainte ou déposition ainsi que de toute information obtenue ou constatation faite en rapport avec l'exploitation de jeux de hasard et d'établissements de jeux de hasard de même qu'avec l'application et le respect de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution".

La commission des jeux de hasard devient ainsi un intermédiaire essentiel dans la recherche et la constatation des infractions à la loi en projet et il est permis de s'interroger sur la compatibilité d'un tel système avec le principe de la séparation des pouvoirs au nom duquel il appartient au pouvoir judiciaire d'assurer la justice (1). S'il n'est pas critiquable qu'elle participe à l'administration de la justice en dénonçant les infractions dont elle a connaissance au procureur du Roi, sous la

(1) Voir à ce propos l'observation générale de l'avis n° 25.944/2, précité.

surveillance duquel sont placés ses membres en tant qu'officiers de police judiciaire (1), il est cependant difficilement justifiable qu'elle puisse en quelque sorte contrôler toutes les informations transmises au procureur du Roi de la part d'agents ou d'officiers de police judiciaire qui ne seraient pas membres de la commission ou de son secrétariat.

Il faut également s'interroger sur le sort du secret de l'instruction dans cette hypothèse.

De même, qu'advient-il du secret professionnel lorsque la commission exigera la production de documents détenus par des personnes soumises à l'article 458 du Code pénal ?

Le paragraphe 2, alinéa 3, doit être revu fondamentalement.

Article 14

1. Il serait souhaitable de grouper en deux paragraphes distincts, la règle générale, visée à l'article 13, § 2, alinéa 1er, d'une part, et les exceptions, visées à l'article 14, alinéa 3, d'autre part.

2. Il ressort des alinéas 1er et 2 que les membres de la commission ainsi que ceux du secrétariat sont tenus à

(1) conformément aux articles 279 et 280 du Code d'Instruction criminelle.

une obligation de confidentialité et non au secret professionnel mais qu'ils sont susceptibles d'encourir les peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Le mot "confidentialité" doit s'interpréter en ce sens que ceux qui y sont tenus doivent conserver le secret, sauf à l'égard du procureur du Roi, d'une part, et de l'administration fiscale, d'autre part.

Mieux vaut donc écrire :

"Art. ... Sans préjudice de l'article 13, § 2, alinéa 1er, les membres ... sont tenus de garder le secret des faits, ...".

3. L'alinéa 3 est particulièrement obscur dans sa rédaction. Ainsi, l'administration fiscale peut demander à la commission qu'elle lui communique "tous documents quelconques qu'elle détient et tous renseignements jugés nécessaires pour assurer l'établissement ou la perception des impôts établis par l'Etat", à condition cependant que l'enquête menée par l'administration fiscale fasse apparaître "des éléments concrets permettant de présumer l'existence ou la préparation de fraude fiscale".

Faut-il, dès lors, considérer que, si l'administration n'est pas en mesure de faire la preuve qu'elle dispose de ces éléments concrets, la commission peut lui refuser la communication des documents qu'elle détient ?

.../...

Afin d'éviter toute divergence d'interprétation et d'assurer une certaine cohérence juridique, il serait souhaitable de faire référence à l'article 327 du Code des impôts sur les revenus 1992 ou de modifier directement cette disposition.

Enfin, en vertu de l'alinéa 5, la commission est tenue d'informer le ministre des Finances de l'existence ou de la préparation de mécanismes de fraude fiscale. Cette disposition peut être rapprochée de l'article 327, § 5, précité, en ce qu'elle oblige la Commission bancaire et financière à informer le ministre des Finances de mécanismes conduisant à l'organisation d'infractions à la loi fiscale.

Il y a lieu, ici, aussi, de faire référence directement à l'article 327, précité.

Article 15

Il revient aux titulaires des licences de supporter les frais d'installation et de fonctionnement de la commission et de son secrétariat, le Roi étant également compétent pour fixer "le montant annuel".

La disposition s'inspire de l'article 11, § 7, de la loi du 11 janvier 1993, précitée. Dans son avis n° 25.944/2 précité, la section de législation a estimé que :

"La contribution aux frais de fonctionnement de la cellule de traitement des informations financières ne peut s'analyser comme une redevance. Il s'agit d'un impôt permettant à l'Etat fédéral d'assurer un meilleur fonctionnement de la justice. L'impôt ainsi créé est

.../...

contraire, d'une part, au principe d'universalité inscrit dans l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, d'autre part au principe de l'égalité des Belges devant la loi fiscale. A tout le moins, il convient de justifier cette dérogation au principe d'égalité et de respecter l'article 45 des lois coordonnées précitées en élaborant une loi organique créant un fonds budgétaire.

Enfin, aux termes de l'article 170 de la Constitution, l'impôt doit être déterminé quant à son assiette et quant à son taux par le législateur. Ces conditions constitutionnelles de légalité de l'impôt doivent également être respectées à condition que ledit impôt soit compatible avec le principe constitutionnel d'égalité des Belges devant la loi."

La disposition doit être revue en fonction de l'observation qui précède.

Article 16

1. Les subdivisions en 1^o, 2^o, 3^o, ne peuvent être utilisées qu'à l'intérieur de phrases composant un alinéa ou un paragraphe, pour marquer une suite de propositions ou une énumération, mais non pour subdiviser le dispositif d'un article.

2. Le 1^o consacre une compétence d'avis pour la commission sans indiquer si elle exerce cette compétence d'initiative ou à la demande des ministres visés. Il convient d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait que, si cet avis est obligatoire, préalablement à toute initiative législative et réglementaire, il acquiert le caractère d'une formalité substantielle.

.../...

3. Au 2º, les termes "ainsi que le respect des conditions relatives à la licence" sont superflus et doivent être omis.

4. Dans le texte français du 4º, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "la cellule de traitement des informations financières".

5. Au 4º, alinéa 2 :

a) le mot "utiles" est superflu et doit être omis;

b) l'alinéa précise :

"(en vue d'établir l'identité) de ceux qui ont ordonné ..."; s'agit-il de ceux qui viennent jouer ou, au contraire, de ceux qui donnent ordre à des intermédiaires de jouer pour leur compte; l'article 2 gagnerait à être précisé sur ce point;

c) enfin, il est fait référence à l'observation préalable 2.

6. Le 4º, alinéa 3, prévoit que "Le Roi détermine les opérations qui doivent être communiquées et la procédure à suivre". Cette disposition étant très vague, il y a lieu de penser que le Roi pourrait déroger aux principes contenus dans la loi du 11 janvier 1993 précitée, si celle-ci devait être rendue applicable aux exploitants de jeux de casinos

.../...

comme le prévoit le projet de loi récemment examiné par la section de législation.

Il convient également d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait que les champs d'application de ces deux textes sont différents. En effet, en vertu du présent projet, seuls les responsables de casinos et de luna-parks seraient soumis à la loi du 11 janvier 1993, tandis qu'en vertu du premier projet, celui-ci serait applicable à "des personnes physiques ou morales qui exploitent un ou plusieurs jeux de casino visés à l'article 45 de l'arrêté royal du 23 novembre 1965 portant codification des dispositions relatives aux taxes assimilées aux impôts sur les revenus".

7. Le 4^o, alinéa 4, serait davantage à sa place dans un article traitant des obligations des responsables des établissements de classe A et B.

L'article examiné doit être revu ou modifié en fonction des observations qui précèdent.

Article 17

1. En vertu de cette disposition, la commission dispose d'un réel pouvoir de décision. Ainsi, en cas de non-respect de la loi ou de ses arrêtés d'exécution, la commission peut décider de suspendre, de retirer la licence octroyée et même imposer une interdiction d'exploitation provisoire ou définitive.

.../...

Il convient, à tout le moins, d'organiser les droits de la défense des exploitants concernés surtout lorsqu'il s'agit d'interdire à un individu l'exercice d'une activité professionnelle. Seul l'article 26 du projet prévoit l'audition de l'exploitant sans, toutefois, préciser à quel moment utile de la procédure cette audition interviendra.

De même, des voies de recours auprès du ministre de la Justice pourraient être organisées.

2. Au 2^o, mieux vaut écrire :

"..., suspendre ou retirer, pour une durée déterminée, la licence et imposer ...".

L'article doit être complété et précisé comme il vient d'être dit.

Article 18

Si l'on combine l'article 9, § 1er, du projet avec l'article 18, alinéa 2, une divergence d'interprétation pourrait apparaître en ce qui concerne la présence des suppléants au sein de la commission.

Il convient de préciser que les membres suppléants ne délibèrent que lorsqu'ils remplacent un membre effectif.

.../...

Article 19

Selon la disposition, "Le Roi détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission ...".

La délégation est trop large, compte tenu de ce que les membres du secrétariat sont susceptibles de revêtir la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi.

Article 21

Le législateur utilise la même numérotation pour désigner les trois classes d'établissements de jeux et les cinq classes de licences.

Pour éviter des confusions, il faut concevoir un autre mode de numérotation pour les différentes classes de licences.

Article 25

1. Il ressort de l'exposé des motifs que le choix des huit communes, visées à l'alinéa 2, s'explique de manière objective par les droits historiques nés à l'égard d'un certain nombre de communes ainsi qu'à l'égard de la capitale du royaume. Selon l'exposé des motifs :

.../...

"Ces droits sont d'ailleurs étroitement liés à la situation géographique ou à la fonction de ces communes, ainsi qu'à une forme particulière de tourisme qui agit comme une force d'attraction sur la clientèle des casinos, ce qui entraîne la présence d'une infrastructure adaptée et d'un personnel compétent.".

Il revient au Parlement d'apprécier si les critères ainsi énoncés sont des critères objectifs permettant de limiter la liberté d'établissement.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 52 du Traité instituant la Communauté européenne, les Etats 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 Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

2. L'alinéa 2 indique qu'un casino pourra s'installer sur le territoire d'une des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

La disposition doit préciser les critères objectifs qui permettront de déterminer la commune bruxelloise qui pourra accueillir un casino sur son territoire et par qui cette commune sera désignée.

3. L'alinéa 3 en projet utilise également l'expression "convention de concession", sans en préciser la portée.

.../...

Faut-il comprendre qu'il s'agit d'une concession de service public ou l'auteur du projet envisage-t-il une relation contractuelle sui generis ?

Des explications fournies par les fonctionnaires, il s'agirait d'une "concession domaniale", les communes devant mettre à la disposition des exploitants de casino un bâtiment adéquat comme c'est déjà le cas des huit casinos existants.

Pourtant, le projet semble laisser une certaine latitude aux candidats exploitants dans le choix du lieu d'emplacement, comme l'indique l'article 27, 9°, du projet.

Si tel devait être le cas, on n'aperçoit pas quelle serait la nature juridique des rapports entre la commune et l'exploitant de casino qui serait propriétaire du bâtiment abritant les salles de jeux.

Le texte en projet doit être revu, sur ce point, ainsi qu'en ce qui concerne la délégation au Roi prévue dans le troisième alinéa.

Il convient aussi de souligner qu'en vertu des articles 6, 1131, 1963 et 1967 du Code civil, les contrats faits en vue des jeux autres que d'adresse ou de sport et de leur exploitation, sont privés de toute force civile contraignante (1). Le projet n'apporte à cet égard aucune modification.

(1) Liège, arrêt n° 28.870/92, 15 décembre 1992, Rev. Dr. Comm., 94/2, p. 157; Civ. Namur, 20 décembre 1993, J.P., 1994, n° 253, p. 30.

Article 26

Il n'est pas admissible que la commission puisse imposer des conditions complémentaires au candidat exploitant en dehors de celles prévues par la loi en projet. Une telle disposition peut conduire à des décisions arbitraires et donc contraires au principe de l'égalité.

Il convient également de préciser davantage, eu égard au respect du droit à la vie privée, ce qu'il y a lieu d'entendre par "une enquête complémentaire en vue de vérifier la moralité de la personne physique ou des administrateurs ...".

L'article examiné doit être revu à la lumière de ces observations.

Article 27

1. L'énumération des conditions doit, au point de vue de la rédaction, mieux tenir compte de la phrase introductive.

2. Il y a lieu de reproduire, dans des articles distincts, les conditions préalables à l'obtention de la licence, d'une part, et celles qui ne peuvent être vérifiées que postérieurement à la délivrance de celle-ci (inscription au registre du commerce, par exemple), d'autre part.

.../...

Ces deux observations valent également pour les articles 32, 36 et 45.

3. Au 3^o, il est précisé : "... ou à l'hébergement d'un établissement de jeux ...". L'expression n'est pas claire. La disposition doit être modifiée afin de la rendre plus compréhensible.

4. Le 5^o pose comme condition à la délivrance de la licence de classe A, la présentation d'une "convention de concession conclue", sous la condition suspensive ou non de l'obtention de cette licence avec les autorités communales concernées. Outre l'observation formulée sous l'article 25, cette disposition laisse entendre que le candidat exploitant pourrait avoir conclu avec une commune visée à l'article 25, alinéa 2, un contrat de concession sans condition suspensive alors qu'il n'aurait pas encore obtenu la licence d'exploitation. On n'aperçoit pas comment ce candidat exploitant pourrait prendre un tel engagement sans s'exposer à une action en justice de la part de la commune concernée si la licence ne devait, en définitive, ne pas lui être accordée.

Mieux vaut, dès lors, écrire :

"... sous la condition d'obtenir la licence de classe A ...".

.../...

5. Au 6°, première ligne, il faut omettre le mot "irréfutable" et écrire à la 6° ligne : "... de vérifier la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que ...".

6. Au 7°, il est précisé : "... ou au moins son siège régional, dans la même circonscription;".

Mieux vaut écrire :

"... ou au moins un siège d'exploitation dans le même arrondissement.".

7. Au 8°, il est précisé que "l'exploitant est toutefois autorisé à exploiter un bar ..."; dans ce cas, il doit être titulaire de la licence D. Il en serait autrement si la salle du bar était séparée de la salle de jeux.

8. Dans un souci de sécurité juridique, il convient que le 9° énonce tous les lieux "socialement inappropriés" plutôt que d'en citer des exemples. En outre, l'expression "d'endroits essentiellement fréquentés par des jeunes" est très vague.

9. La condition reproduite au 10° est inutile, toute personne physique ou morale devant, en toutes circonstances, respecter la loi.

.../...

Si le législateur entend attacher des effets particuliers au non-respect de certaines dispositions légales, il lui appartient de le préciser expressément.

L'observation vaut également pour les articles 32, 10°, et 45, 6°.

L'article examiné doit être revu.

Article 28

1. L'article 22 de la Constitution garantit le droit au respect de la vie privée sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. Il appartient donc au législateur de déterminer les exceptions au respect de la vie privée et d'en régler les modalités.

L'habilitation donnée au Roi, en vertu du 5°, est beaucoup trop générale à cet égard.

2. Le 6° habilite le Roi à déterminer "les opérations effectives ou envisagées laissant présumer un blanchiment d'argent qui doivent être signalées immédiatement à la commission des jeux de hasard". Outre sa formulation beaucoup trop vague, cette disposition est en contradiction avec les dispositions du projet modifiant la loi du 11 janvier 1993 que la section de législation a examinée récemment (1).

(1) Voir notamment l'article 14bis, § 2, en projet.

En outre, la loi du 11 janvier 1993 impose une obligation de dénonciation directement dans le chef des personnes et organismes qui sont soumis à cette loi, sans devoir transmettre, au préalable, les informations aux autorités de contrôle ou de tutelle.

Le projet examiné semble, au contraire, exiger des exploitants qu'ils s'adressent d'abord à la commission des jeux de hasard. Dans une telle optique, la commission des jeux de hasard pourrait empiéter sur les prérogatives de la cellule de traitement des informations financières.

3. L'habilitation donnée au Roi en vertu du 7^o est trop large; la forme juridique de la personne morale doit être précisée dans la loi en projet.

L'article examiné doit être revu.

Article 30

1. Tout comme pour les casinos, la limitation du nombre de luna-parks sur le territoire belge est une atteinte à la liberté d'établissement qui doit pouvoir être justifiée objectivement.

.../...

Dans son arrêt Schindler, du 31 mars 1993 (1), la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que les loteries constituaient des activités économiques susceptibles d'entrer dans le champ d'application du Traité CEE.

De même, la Commission européenne ne semble pas exclure, de son champ d'intervention, les jeux de hasard en se fondant sur certaines dispositions du Traité CEE, notamment celles qui se rapportent à la liberté de prestations des services, au droit d'établissement, à la libre circulation des biens, à la concession de droits spéciaux ou exclusifs, aux aides d'Etat et aux conditions de concurrence (2).

Il convient également de souligner que, depuis les arrêts Vlassopolou, du 7 mai 1991, et Kraus, du 31 mars 1993, le régime de la liberté d'établissement est harmonisé, au niveau de son traitement, sur le modèle de la libre prestation de services. La Cour considère ainsi que l'article 52 (tout comme d'ailleurs l'article 48) s'oppose à une mesure nationale qui "même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice par les ressortissants communautaires, y compris ceux de l'Etat membre auteur de la mesure, des libertés fondamentales garanties par le Traité". La Cour admet néanmoins "qu'il en irait autrement si une telle mesure poursuivait un objectif légitime compatible

(1) Nihoul P. et M.L. Struys, "La législation belge en matière de loterie au regard du droit communautaire : une approche d'un monopole étatique", A.P.T., 1995, pp. 190 et sv.

(2) Voir à ce propos la réponse commune aux questions écrites n° 2825/91 et n° 2924/91 donnée par M. Bangemann au nom de la commission, publiée au J.O.C.E. n° C 89 du 09.04.1992, p. 41.

avec le Traité et se justifiait par des raisons impérieuses d'intérêt général (...). Mais encore faudrait-il, en pareil cas, que l'application de la réglementation nationale en cause soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (...)" (1).

Le Conseil d'Etat, section de législation, ne disposant pas d'éléments d'appréciation concernant la limitation des établissements de jeux, il appartient au gouvernement de s'en expliquer.

2. A la deuxième phrase, la notion de "perte maximale moyenne" est obscure. Si la perte est maximale, elle ne peut être moyenne.

3. D'autre part, la deuxième phrase est en contradiction avec l'article 7 du projet qui habilite le Roi à fixer le montant maximal de la perte que peut subir un joueur ou un parieur par période de jeu à déterminer par Lui, alors que l'article 30 fixe déjà, pour les luna-parks, cette limite à 1500 francs par heure et par jeu de hasard, le Roi pouvant adapter ce montant.

(1) Nihoul P. et M.L. Struys, op. cit., p. 196.

Il convient de rendre ces dispositions cohérentes.

Article 31

Il est fait référence aux observations formulées sous l'article 26 du projet.

Article 32

1. A la phrase introductive, les mots "au moins" seront supprimés.

La même observation vaut pour les articles 36, 39 et 45.

2. Les points 3°, 5°, 6°, 7°, 8° et 10° font l'objet des mêmes observations que celles formulées sous l'article 27.

3. Le 9° impose comme condition à la délivrance de la licence de classe B, une autorisation de la commune concernée afin d'implanter un luna-park sur son territoire à un endroit déterminé, mais n'apporte aucune précision sur les motifs de cette autorisation.

L'article examiné doit être revu à la lumière des observations 2 et 3

.../...

Article 33

Il est fait référence aux observations formulées sous l'article 28 du projet.

Section 3

Les mots "ou débits de boissons" doivent être omis.

Article 34

Dans la mesure où une définition des établissements de classe C est donnée, il n'est pas nécessaire de faire référence à l'arrêté royal du 3 avril 1953 et à la loi du 28 décembre 1983. En outre, il faut éviter de se référer à un arrêté royal qui peut être modifié à tout moment par le Roi.

La disposition doit être rédigée comme suit :

"Art. ... Les établissements de jeux de hasard de classe C sont des établissements à l'intérieur desquels sont exploités au maximum trois jeux de hasard".

Article 35

Il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 26 du projet.

.../...

Article 36

Il est fait référence à l'observation formulée sous l'article 27, point 7.

Article 37

Pour le 5°, il est fait référence à l'observation formulée sous l'article 28, 5°, du projet.

Article 38

La précision : "... désirant exercer une quelconque activité professionnelle ..." est trop large; il convient, comme le dit l'exposé des motifs, de restreindre l'activité à celles qui sont en rapport avec les jeux de hasard.

On écrira dès lors :

"... exercer une quelconque activité professionnelle en rapport avec le jeu à l'intérieur ...".

Article 39

1. Cet article énonce les conditions d'obtention de la licence de classe D. Il s'ensuit qu'en principe, si

.../...

ces conditions sont réunies, la commission des jeux de hasard est tenue de délivrer la licence.

Toutefois, les termes "au moins" laissent entendre que d'autres conditions pourraient être exigées. Le texte en projet doit être plus clair .

Il y a lieu de se demander si la commission pourra retirer cette licence au membre du personnel qui ne respecterait pas les conditions posées par la loi. L'article 17 du projet gagnerait à être plus explicite sur ce point. Si tel devait être le cas, il conviendrait d'organiser les droits de la défense des membres du personnel à qui la licence serait retirée..

2. L'expression "un certificat de bonnes vie et moeurs" est trop large. Il convient de préciser les condamnations qui justifient le refus ou le retrait de la licence. D'autre part, il n'est pas certain que le certificat de bonnes vie et moeurs soit délivré par tous les Etats membres de l'Union européenne.

Article 40

Cette disposition contient plus une déclaration de principe qu'une règle juridique.

.../...

Article 42

Pour le 3º, il est fait référence à l'observation formulée sous l'article 28, 5º, du projet.

Article 44

Il est fait référence aux observations formulées sous l'article 26 du projet.

Article 45

1. Le 5º n'a pas de sens puisqu'il ne s'agit pas de l'octroi d'une licence pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard.

2. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 27 du projet.

Article 46

La directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil et par la directive 94/10/CE du Parlement européen et du Conseil fait obligation aux Etats membres de communiquer préalablement à la commission

.../...

les projets de règles techniques, y compris les dispositions législatives, réglementaires ou administratives d'un Etat membre qui renvoient à des spécifications techniques ou à d'autres exigences.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur cette obligation de notifier les normes et réglementations techniques. Cette procédure a, en effet, fait l'objet d'un important arrêt du 30 avril 1996 de la Cour de Justice des Communautés européennes (1) par lequel elle a jugé que les dispositions de la directive précitée sont d'effet direct et peuvent donc être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales. Selon l'arrêt, la méconnaissance de l'obligation de notification, constituant un vice de procédure dans l'adoption de la norme, entraîne l'inapplicabilité de celle-ci, de sorte qu'elle ne peut être opposée aux particuliers.

Compte tenu de cette jurisprudence, l'article 46 du projet devrait être notifié à la Commission européenne à condition toutefois qu'il précise les spécifications techniques nécessaires à l'agrément des appareils de jeux.

Article 47

1. Le 3^o de cette disposition manque de clarté.

(1) J.P. Keppenne, "La libre circulation des marchandises (septembre 1995 - août 1996)", J.T. Dr. Eur., p. 208.

2. Pour les 5° et 6°, il est fait référence aux observations formulées sous l'article 28, 5° et 7°, du projet.

L'article examiné doit être revu.

Article 48

1. Cette disposition ne tient pas compte de la majorité civile qui est acquise à l'âge de dix-huit ans et qu'à partir de cet âge, chacun peut accomplir tous les actes juridiques qu'il souhaite.

Il appartient au Parlement d'apprécier si cette disposition n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi.

2. On n'aperçoit pas la portée des termes "à la demande personnelle de celles-ci" et à qui devra être adressée cette demande ?

3. Il serait préférable de faire référence au conseil judiciaire (1) plutôt qu'au "conseil", ce dernier terme pouvant être compris dans le sens d'"avocat".

(1) Cf. Code civil, Livre premier, Titre XI, Chapitre III.

Il convient d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait qu'il existe d'autres formes de représentation et d'assistance que le représentant légal et le conseil judiciaire.

4. Le commentaire de l'article 48 du projet justifie l'interdiction de fréquentation des établissements de jeux pour les magistrats, les notaires et les membres des services de police eu égard à la nature de leur fonction dans la société et à la nécessité de préserver à tout moment leur indépendance professionnelle et financière à l'égard de tiers.

Il appartient au Parlement d'apprécier si une telle justification est objective et si elle permet des traitements différenciés sans violer le principe de l'égalité.

Article 49

En faisant obligation aux exploitants des casinos et luna-parks d'inscrire dans un registre l'identité et l'adresse des joueurs, de conserver les pièces relatives aux opérations financières du joueur, il convient de s'assurer que cette disposition est compatible avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et plus particulièrement avec l'article 5 de celle-ci.

.../...

A cet égard, l'habilitation au Roi contenue dans le quatrième alinéa, est particulièrement imprécise lorsqu'il y est dit qu'Il détermine les modalités d'enregistrement des joueurs ainsi que celles de leurs activités de jeu et de leurs opérations financières. La finalité de ces enregistrements doit être expressément mentionnée dans la loi en projet.

Enfin, il convient de souligner que, conformément à l'article 29, § 1er, de la loi du 8 décembre 1992 précitée, le Gouvernement, mais aussi le Parlement, sont en mesure de demander un avis à la Commission de la protection de la vie privée sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée.

Article 50

La restriction apportée, notamment, à la liberté de commerce et d'industrie, contenue dans cette disposition, doit pouvoir être justifiée objectivement et être proportionnée au but poursuivi.

En outre, cette disposition n'indique pas comment le banquier pourra vérifier que le prêt qui lui est demandé ne servira pas à rembourser des dettes de jeu.

Cette disposition doit être fondamentalement revue.

.../...

Article 52

Le mot "horeca" est trop elliptique. Il faut écrire :

"... ou à des prix inférieurs à ceux pratiqués, à l'égard des consommateurs, dans les hôtels, restaurants et cafés".

L'observation vaut également pour d'autres dispositions du projet.

Article 53

L'habilitation au Roi contenue dans cette disposition, est trop large et tout à fait imprécise.

La disposition doit être revue.

Article 54

1. Eu égard au fait que la loi en projet fixe elle-même des peines pénales, il n'y a pas lieu d'indiquer, dans les paragraphes 1er et 2, "Sans préjudice de l'application des peines prévues par le Code pénal".

2. Il y a lieu également de préciser au paragraphe 1er quelles sont les infractions qui seront punies des peines prévues dans ce même paragraphe. Par ailleurs,

.../...

toujours au paragraphe 1er, une virgule remplacera adéquatement les deux points après le mot "seulement".

3. Le texte néerlandais du paragraphe 2, 1º, doit être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

4. Au paragraphe 2, 2º, l'on écrira, in fine : "pour un établissement visé au 1º".

5. L'article 52 fait interdiction à l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard des classes A et B d'offrir des repas et des boissons à des conditions intéressantes. Une telle interdiction n'est pas prévue pour les établissements de la classe C.

Au paragraphe 2, 3º, il convient donc d'établir un parallélisme avec l'article 52 précité et d'écrire "établissements de jeux ... de classes A et B".

6. Au paragraphe 5, l'on peut se demander si l'auteur du projet a utilisé le terme "délit" dans son sens étroit (par opposition aux contraventions et aux crimes); si tel n'est pas le cas, il y a lieu d'utiliser le terme "infraction".

.../...

7. Au paragraphe 7, le mot "toutes" sera supprimé.

8. Le paragraphe 8 gagnerait à être formulé plus clairement. Ainsi que faut-il comprendre par restitutions et sanctions pécuniaires quelconques ?

Article 55

1. Il n'y a pas lieu d'introduire un paragraphe 1er, dès lors qu'aucun paragraphe 2 n'est prévu.

2. L'alinéa 1er est critiquable :

- a) Il n'est pas admissible que les montants ainsi consignés soient définitivement acquis au Trésor en cas de retrait des licences sans mettre en oeuvre une procédure qui soit respectueuse de l'équité et des droits de la défense. Une décision juridictionnelle doit intervenir pour ce faire.
- b) Les montants des garanties doivent être fixés dans la loi.

Article 56

Comme l'a relevé l'inspecteur des finances dans son avis du 14 avril 1997, le système des contributions est loin d'être clair.

.../...

Ainsi, en vertu de l'article 15 du projet, il y aurait une première contribution annuelle qui couvrirait les frais d'installation et de fonctionnement de la commission des jeux de hasard (il est renvoyé au commentaire de cette disposition).

Une deuxième contribution, quinquennale ou décennale, selon le type de licence serait perçue pour l'octroi de la licence (article 56, alinéa 3, du projet).

Une troisième contribution serait due pour rémunérer les frais d'examen des demandes de licence (article 56, alinéa 1er, du projet).

Une quatrième contribution serait due pour couvrir les frais préalables, périodiques et autres, inhérents au contrôle du titulaire d'une licence (article 56, alinéa 2, du projet).

Ces contributions sont censées être couvertes par le cautionnement versé à la Caisse des dépôts et consignations.

D'une manière générale, il convient de s'interroger sur la nature exacte de ces différentes contributions qui tantôt semblent couvrir des frais de gestion de dossiers et pourraient être qualifiées de rétributions ou redevances, tantôt sont perçues en contrepartie de l'octroi d'une licence et peuvent constituer un impôt.

.../...

Dans son avis sur la proposition de loi sur le jeu (1), la section de législation a rappelé ce qui suit :

"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^o la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci;
- 2^o la redevance doit constituer la contrepartie d'un service spécialement fourni au redevable et non à la collectivité;
- 3^o 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 (2). Bien plus, du commentaire général réservé au texte de la proposition de loi il ressort qu'en réalité, la redevance établie par la disposition

(1) no 25.764/2.

(2) 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.

examinée n'a pas d'autre objet que de permettre la prise en charge des frais de fonctionnement de l'Administration 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 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.

(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".

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

(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.

montant varie selon la catégorie à laquelle appartient l'appareil soumis à taxation (1).

Cette taxe, dénommée taxe sur les appareils automatiques de divertissement, revêt, depuis le 1er janvier 1989 (2), en vertu de l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (3), 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, de la même loi (4), 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."

Cette observation vaut, à maints égards, pour l'article examiné.

-
- (1) 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.
 - (2) 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.
 - (3) Cet article fournit la liste des différents impôts auxquels le législateur spécial reconnaît la qualité d'impôts régionaux .
 - (4) 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° à 3° inclus". La taxe sur les appareils automatiques de divertissement figure au nombre de ces impôts.

.../...

Article 57

Cette disposition méconnaît les articles 3 et 59 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991. Ces critiques pourraient être écartées par la création d'un fonds budgétaire conformément à l'article 45 des mêmes lois.

Article 58

Lorsqu'on abroge un texte légal ou réglementaire, il convient de viser également les modifications que ces textes ont subies.

Il y a lieu d'écrire :

"Art. ... La loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu, modifiée par les lois des 19 avril 1963 et 22 novembre 1974 est abrogée, de même que la loi interprétative du 14 août 1978".

Article 59

Il faut remplacer cette disposition autonome par des dispositions modificatives.

Il convient donc de modifier l'article 305 du Code pénal et l'article 1er de la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse en y précisant qu'ils ne sont pas applicables aux établissements de jeux prévus par la loi.

.../...

Article 60

1. Outre les observations formulées à propos de la notion de "convention de concession" et à propos des redevances, il convient de compléter cette disposition en prévoyant également un régime transitoire pour les autres activités soumises aux licences B, C, D et E et ce dans un souci de sécurité juridique.

2. Il n'est pas nécessaire d'écrire à cinq reprises "de la présente loi".

L'on maintiendra seulement, à deux reprises, l'expression "entrée en vigueur de la loi".

Article 62

On n'aperçoit pas la logique mise en oeuvre pour l'entrée en vigueur de certaines dispositions. L'alinéa 1er doit être omis.

Observations finales

I. Quant au fond

Selon l'avant-projet de loi, l'autorisation d'exploitation d'un établissement de jeux est délivrée sous la forme des licences A, B et C par la commission des jeux de hasard. Il n'a pas pour effet de porter atteinte à l'auto-

.../...

nomie communale, dès l'instant où le législateur entend assumer lui-même, en cette matière, une police des activités des jeux de hasard. Le projet de loi ne porte pas préjudice au pouvoir des autorités communales, par exemple celui en matière de police générale et d'urbanisme.

II. Quant à la forme

1. Dans le texte français, il faut écrire au chapitre IV "section première" en toutes lettres.

2. La numérotation des sections doit se faire en chiffres romains.

3. Il convient de grouper les chapitres IX et X sous l'intitulé "Dispositions finales".

4. Le texte néerlandais du projet est souvent mal et peu soigneusement rédigé, surtout en raison des fautes multiples de néerlandais, principalement des gallicismes, dans le choix des mots et la structure des phrases, qui ont déjà été dénoncées maintes fois. Sous réserve des observations de fond qui précèdent, quelques propositions de textes à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Voorafgaande opmerkingen

1. Het voorontwerp van wet is enigszins geïnspireerd op een wetsvoorstel dat bij de Senaat is ingediend en dat door de afdeling wetgeving is onderzocht (1). Voor sommige bepalingen van het ontwerp zal rechtstreeks naar het voormelde advies worden verwezen.

2. Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, hebben sommige bepalingen van het ontwerp betrekking op het witwassen van geld. In dat verband is de afdeling wetgeving onlangs eveneens om advies verzocht over 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 (2).

Verscheidene bepalingen van dat ontwerp waren inzonderheid van toepassing op de casino-exploitanten en legden hun welbepaalde verplichtingen op. In haar advies heeft de afdeling wetgeving gewezen op de noodzaak om eerst een specifieke regelgeving voor dat beroep uit te werken en het aldus een duidelijke wettelijke basis te geven. Met het thans onderzochte ontwerp wordt op die opmerking van de Raad van State ingegaan : het stelt de essentiële regels voor de exploitatie van kansspelen vast, maar interfereert op

(1) Voorstel van wet op het spel, ingediend door de heer Weyts, Gedr. St. Senaat, zitting 1995-1996, nr. 1-419/1; advies nr. 25.764/2.

(2) Advies nr. 25.944/2 van 15 mei 1997.

sommige punten ook met het voormelde voorontwerp van wet zonder de wet van 11 januari 1993 evenwel rechtstreeks te wijzigen.

Zo bepaalt artikel 16, 4°, van het ontwerp dat de kansspelcommissie moet worden beschouwd als de controle- en toezichthoudende overheid bedoeld in de artikelen 21 en 22 van de voormelde wet, dat zij de cel voor financiële informatieverwerking op de hoogte moet brengen van feiten die in aanmerking komen als witwassen van geld, dat zij bericht ontvangt van de operaties bedoeld in de artikelen 28, 6°, en 33, 6°, van het ontwerp en dat zij belast is met de controle van de nuttige maatregelen, door de exploitanten genomen in het opsporen van de identiteit van diegenen die opdracht gaven tot een speloperatie.

De twee teksten moeten op elkaar worden afgestemd teneinde tegenstrijdigheden of leemten te voorkomen.

Onderzoek van het ontwerp

Voordrachtformulier en indieningsbesluit

Inzonderheid gelet op de artikelen 9, § 2 (samenstelling van de kansspelcommissie), 13, § 2, vierde lid, 16, 1°, en 18, tweede lid, van het ontwerp, behoren de minister van Financiën, de minister van Economische Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken bij het ontwerp te worden

.../...

betrokken. Het voordrachtformulier en het indieningsbesluit moeten dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Bepalend gedeelte

Artikel 1

1. In artikel 1 wordt aangegeven dat dit ontwerp valt onder de procedure van onvolledig bicameralisme, ingeschreven in artikel 78 van de Grondwet.

Sommige bepalingen van het ontwerp voorzien evenwel in de oprichting en de organisatie van een "kansspelcommissie", die vanuit verscheidene oogpunten als een onafhankelijke administratieve overheid kan worden beschouwd. Wat dat betreft moeten, om in overeenstemming te zijn met het dispositief, de woorden "organisme public de catégorie A" in de Franse tekst van de memorie van toelichting (blz. 12, punt e) worden geschrapt. De kansspelcommissie zal krachtens artikel 9, § 1, van het ontwerp worden voorgezeten door een magistraat die zijn functie voltijds uitoefent. De steller van het ontwerp heeft bepalingen ingevoegd die betrekking hebben op de gerechtelijke organisatie en de rechtspositie van deze magistraat. Dat geldt inzonderheid voor artikel 9, § 3. Overeenkomstig artikel 77, 3° en 9°, van de Grondwet valt die bepaling onder de procedure van het volledige bicameralisme.

.../...

Met het oog op de juridische samenhang zou het echter beter zijn artikel 327bis van het Gerechtelijk Wetboek rechtstreeks te wijzigen, waarbij de werkingssfeer ervan uitgebreid wordt tot de magistraat bedoeld in artikel 9 van het ontwerp.

Artikel 2

De artikelen 2, 1^o, en 3, 1^o, zijn enigszins tegenstrijdig. Artikel 2 bepaalt immers dat er sprake is van een kansspel zodra er ook maar enig toeval met het spel is gemoeid, terwijl artikel 3, 1^o, bepaalt dat een spel waarmee behendigheid en geoefendheid van het lichaam is gemoeid, geen kansspel is, zelfs als het toeval in dat spel een doorslaggevende rol speelt. Uit die tegenstrijdigheid blijkt dat moeilijk valt te ontkomen aan het bepalen van het aandeel van het toeval in het spel en in de afloop ervan wil een spel als "kansspel" kunnen worden bestempeld (1).

Uit de commentaar op artikel 2 blijkt dat de definitie van het begrip "kansspel" in 1^o "(...) de discussies nopens het karakter van spelen, die kenmerken van zowel kans- als behendigheidsspelen in zich verenigen, (zou) moeten beslechten".

(1) Zie in dat verband Cass., 26 maart 1956, Pas., 1956, I, 73.

Volgens rechtspraak van het Hof van Cassatie zijn kansspelen "spelen waarbij het toeval de overhand heeft op de lichamelijke of verstandelijke behendigheid of waarbij het geluk een grotere rol speelt dan de behendigheid en de combinaties van de geest".

Als behendigheid daarentegen een grotere rol speelt dan toeval, is het een behendigheidsspel. Dat onderscheid hield in dat de rechter in sommige gevallen een expertise moest laten uitvoeren.

Doordat artikel 2, 1°, stelt dat het spel of de weddenschap waarbij "het toeval een zelfs bijkomstig element is" een kansspel is, holt deze bepaling het begrip "spel" en het begrip "weddenschap" uit en is ze strijdig met de voormelde rechtspraak van het Hof van Cassatie.

Deze definitie moet grondig worden herzien.

2. De definities vermeld in 2°, 3° en 4° zijn overbodig en behoren te vervallen.

Artikel 3

1. In de inleidende zin behoren de woorden "en haar uitvoeringsbesluiten" te vervallen.

.../...

2. In zoverre de verhouding tussen de geoefendheid van het lichaam en de rol van het toeval niet in 1° wordt bepaald, geldt voor deze bepaling dezelfde opmerking als die welke onder artikel 2 is geformuleerd. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de woorden "deze waarmee behendigheid en geoefendheid van het lichaam zijn gemoeid, inzonderheid" behoren te vervallen.

3. In 2° schrijve men :

"2° die welke de speler of gokker geen andere inzet opleveren dan het recht ...".

4. Punt 3° is zeer vaag. Wanneer moet de inzet immers als "uiterst gering" worden beschouwd ? En wat moet worden verstaan onder een "zeer beperkte verrijking of een stoffelijk voordeel van zeer geringe waarde" ? Deze begrippen zijn veel te vaag en zullen aanleiding geven tot subjectieve interpretaties.

Punt 3° moet worden herzien op basis van het bepaalde in de memorie van toelichting.

5. Voorts wordt in 3° gepreciseerd : "... bij gelegenheid en bij wijze van eenvoudige ontspanning"; men kan niet aanvaarden dat die begrippen niet bruikbaar zouden zijn om kansspelen te definiëren. Wie een kansspel beoe-

.../...

fent, kan zulks incidenteel doen of bij wijze van ontspanning.

Artikel 4

1. Het zou beter zijn het slot van het eerste lid als volgt te stellen :

"... tenzij die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan".

2. Het tweede lid betreft de toekenning van een voorafgaande vergunning om één of meer kansspelen of kansspelinrichtingen te veranderen. Gelet op de vergunningsregeling die door het ontwerp wordt ingesteld, is het niet duidelijk wat onder het woord "veranderen" moet worden verstaan.

Artikel 5

De term "lunapark", die in het ontwerp wordt gebezigd, beantwoordt waarschijnlijk niet aan datgene wat de stellers van het ontwerp beogen.

Volgens Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, is een "lunapark" de naam voor een moderne soort van kermis, terrein met kermisvermakelijkheden, (ook) naam van

.../...

een bep. kermisattractie waarbij de bezoekers een weg moeten afleggen over allerlei obstakels, ...

Onder het lemma "pretpark", dat gedefinieerd wordt als een "park met allerlei attracties (schommels, kano's, zwembad, poppenkast, enz.)" wordt als synoniem "lunapark" gegeven.

Het zou beter zijn om te werken met de term "speelautomatenhal", zoals in de Nederlandse wet op de kansspelen (Nederlandse wetgeving, editie Schuurman en Jordens, deel 69, art. 30c, blz. 65, achtste druk).

Voorts is de term "drankslijterijen", die als tegenhanger van het Franse "débits de boissons" wordt gebruikt, niet correct in de betekenis van drankgelegenheid.

Artikel 6

De woorden "en haar uitvoeringsbesluiten" moeten vervallen.

Artikel 7

Men schrijve :

"De Koning bepaalt ... de maximuminzet, het maximale verlies en de maximale winst van de spelers en gokkers.

.../...

Hij kan tevens het maximumbedrag bepalen dat een speler of gokker mag verliezen per door Hem vastgestelde speelduur."

Artikel 8

1. In de Franse tekst is het beter te schrijven :
"Il est institué auprès du ministère de la Justice ...".

2. Het woord "autonoom" behoort te vervallen: het voegt niets toe aan de tekst en is niet duidelijk.

3. Alle bepalingen over het secretariaat van de commissie moeten in één afzonderlijk artikel worden ondergebracht en de laatste zin van artikel 8 behoort dus te vervallen.

Artikel 9

1. In paragraaf 2 is sprake van Nederlandstalige en Franstalige vertegenwoordigers van verschillende ministeries. Artikel 10, 7°, van het ontwerp bepaalt dat die personen gedurende ten minste tien jaar een juridische, administratieve of academische functie in de publieke sector moeten uitoefenen. Men kan zich afvragen of zij de hoedanigheid van ambtenaar zullen hebben. Volgens de uitleg van de

.../...

gemachtigde ambtenaar zouden sommige leden van de kansspelcommissie uit de privé-sector komen; toch moeten zich onder die leden ook ambtenaren bevinden die volgens artikel 13 van het ontwerp de functie van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, kunnen uitoefenen.

In de tekst wordt niet gepreciseerd door welke overheid die ambtenaren zullen worden benoemd. Er moet worden bepaald dat die ambtenaren zullen worden benoemd door de Koning, op de voordracht van de betrokken ministers.

2. Voor paragraaf 3 van deze bepaling wordt verwezen naar de opmerking onder artikel 1.

3. Paragraaf 5 bepaalt dat de commissieleden per vergadering presentiegeld krijgen.

Die bepaling moet in die zin worden gewijzigd dat geschreven wordt dat de Koning het bedrag van het presentiegeld vaststelt.

Aangezien de voorzitter zijn functie voltijds uitoefent en zijn wedde behoudt, moet deze bepaling worden aangepast.

.../...

4. Het laatste lid van paragraaf 5 voorziet in een vergoeding voor de deskundigen. In het ontwerp wordt echter niet vermeld hoe die deskundigen worden aangewezen, aan welke voorwaarden zij moeten voldoen, welke taken zij moeten vervullen enz. Het ontwerp moet op dat punt worden aangevuld.

Artikel 10

1. In de inleidende zin schrijve men :

"Om tot lid of plaatsvervangend lid van de Commissie te worden benoemd en het te blijven, moet men aan de volgende voorwaarden voldoen : ...".

2. Indien het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om ervoor te zorgen dat ook personen van buiten het overheidsbestuur lid van de commissie worden, moeten de woorden "in de publieke sector" in het eerste lid, 7°, vervallen.

Artikel 11

1. Het eerste lid heeft betrekking op de vervanging van de voorzitter wanneer deze afwezig of verhinderd is, of indien zijn mandaat openvalt.

.../...

De bepalingen van het ontwerp en meer in het bijzonder artikel 9, § 3, houden geen rekening met de situatie waarbij de plaatsvervanger de voorzitter voor lange tijd moet vervangen.

De bepaling moet worden aangepast.

2. Er is een discrepantie tussen het eerste en het tweede lid, aangezien de vacature van het mandaat van een gewoon lid reeds in het eerste lid is geregeld.

De tekst dient dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel 13

1. Het is raadzaam om de volgende bepalingen in onderscheiden artikelen op te nemen :

- 1° de bepalingen betreffende het secretariaat van de commissie;
- 2° de bepalingen over de deskundigen;

.../...

- 3º zowel de bepalingen omtrent de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie van sommige personen als die betreffende hun bevoegdheden;
- 4º de verplichting die aan de commissie wordt opgelegd om ieder jaar verslag uit te brengen over haar werkzaamheden.

2. Aan het einde van paragraaf 1, tweede lid, van de Franse versie staat er :

"... ont la qualité d'officier de la police judiciaire et d'officier auxiliaire du procureur du Roi."

De Franse tekst dient aan de Nederlandse versie te worden aangepast door de woorden "et d'" in de Franse tekst te schrappen. Eveneens moet het lidwoord "la" vóór de woorden "police judiciaire" vervallen.

Bovendien kan de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, alleen worden toegekend aan personen die ambtenaar zijn.

.../...

Deze personen dienen bovendien te worden verplicht om de eed af te leggen als officier van gerechtelijke politie (1).

3. Gezien de onderzoeksbevoegdheden die aan de commissie worden toegekend, dient de aandacht van de steller van het ontwerp gevestigd te worden op de recente ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees hof voor de rechten van de mens. Zo heeft het Hof in zijn arrest Imbroscia van 24 november 1993 (2) geoordeeld :

"certes, l'article 6 (de la Convention européenne des droits de l'homme) a pour finalité principale, au pénal, d'assurer un procès équitable devant un "tribunal" compétent pour décider du bien-fondé de l'accusation, mais il n'en résulte pas qu'il se désintéresse des phases qui se déroulent avant la procédure de jugement ...".

(1) Artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831 betreffende de eedaflegging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie bepaalt dat "Al de ambtenaren van de gerechtelijke en de administratieve orde, de officieren van de burgerwacht en van het leger en in het algemeen al de burgers belast met enig openbaar ambt of openbare dienst, (...), alvorens in dienst te treden, de eed (moeten) afleggen ...".

(2) verschenen in het J.T., 1994, blz. 495 en opm. van P. P. Lambert, "L'article 6, 1^o, de la Convention européenne des droits de l'homme et les juridictions d'instruction".

Men mag er dus van uitgaan dat het de huidige tendens van de rechtspraak is de toepassing van de waarborgen die zijn vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag, uit te breiden tot het stadium van het gerechtelijk onderzoek (1), maar ook tot het stadium van het opsporingsonderzoek (2).

Het is uiteindelijk de feitenrechter die zal moeten oordelen of het opsporingsonderzoek verricht is op een manier die een billijk proces onmogelijk maakt (3).

(1) Zie in die zin onder meer R. Ergec en A. Schaus, "Examen de jurisprudence (1990-1994), la Convention européenne des droits de l'homme", R.C.J.B., 1995, blz. 376-377.

(2) A. De Nauw is in zijn werk "Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise", verschenen in 1994, van mening dat uit de recente rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens immers kan worden afgeleid "permet de supposer que les droits et garanties prescrits par la C.E.D.H. vont jouer un rôle grandissant pendant la phase de surveillance qui sera, dès lors, soumise aux règles de la procédure pénale, pour autant qu'elle aboutisse à la constatation d'infractions et à des poursuites ... Les procédures de surveillance devront perdre leur caractère inquisitoire et devenir transparentes afin de pouvoir examiner globalement et concrètement leur conformité aux instruments juridiques de protection des droits de l'homme". Zo ook strekt het wetsontwerp tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek ertoe de artikelen 28bis tot 28sexies in te voegen in het Wetboek van Strafvordering, die bedoeld zijn om het stadium van het opsporingsonderzoek te legaliseren, onder meer door de controle erop te regelen (Gedr. St. Kamer, zitting 1996-1997, nr. 857/1).

(3) Zie in die zin, Cass. 6 mei 1993, J.T., 1994, blz. 41.

De steller van het ontwerp dient dus, onder meer in de tekst van artikel 13, rekening te houden met de uitbreiding van de werkingssfeer van het genoemde artikel 6, door meer waarborgen te bieden voor de eerbiediging van de rechten van verdediging tijdens de opsporing en de vaststelling van strafbare feiten door de leden van de commissie en het secretariaat hiervan, onder meer aangaande het op regelmatige wijze verzamelen van het bewijsmateriaal.

4. In artikel 13, § 1, derde en zevende lid, wordt bepaald dat er opsporingen ten huize mogen plaatsvinden, de ene keer "(op) alle plaatsen", de andere keer "(in) bewoonde lokalen". Ook op dit gebied is de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens geëvolueerd. In arresten van 25 februari 1993, heeft dit hof het begrip huis, dat beschermd wordt in artikel 8 van het Verdrag, uitgebreid tot bedrijfslokalen (1).

De steller van het ontwerp moet er dus over waken dat de bevoegdheid om opsporingen ten huize te verrichten, die aan de leden van de commissie en aan de leden van het secretariaat hiervan wordt toegekend, binnen perken blijft

(1) E.H.R.M., arresten van 25 februari 1993, Funke, Crémieux, Miaïlhe t./ Frankrijk, reeks A, deel 256. Zie i.v.m. deze rechtspraak, D. Yernault, "Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", Rev. Trim. dr. Hom., 1994, blz. 117-135.

die zich verdragen met het recht op eerbiediging van de woning.

In de genoemde arresten heeft het Hof onder meer op het volgende gewezen :

"... en l'absence surtout d'un mandat judiciaire, les restrictions et les conditions prévues par la loi ... apparaissent trop lâches et lacunaires pour que les ingérences dans les droits du requérant fussent étroitement proportionnées au but légitime recherché."

In dezelfde zin stellen J. Velu en R. Ergec :

"L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au § 2 doivent s'entourer." (1).

Indien de steller van het ontwerp van plan is om 's nachts opsporingen ten huize toe te staan, in afwijking van de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht, dan dient dit expliciet te worden aangegeven.

(1) "La Convention européenne des droits de l'homme", uittreksel uit het R.P.D.B., aanvulling, deel VII, Brussel Bruylant, 1990, blz. 557, nr. 678.

Indien men ten slotte opsporingen ten huize of huiszoekingen wil verrichten, is daarvoor een mandaat van de onderzoeksrechter nodig; de machtiging van een politierechter waarvan sprake is in het zevende lid volstaat dus niet.

De tekst moet op dat punt worden aangepast.

5. In paragraaf 1, zesde en zevende lid, dient verduidelijkt te worden dat de desbetreffende strafbare feiten verband houden met het spel.

6. Naar het voorbeeld van de "cel voor financiële informatieverwerking", opgericht bij artikel 11 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, kan de "kansspelcommissie" eisen dat haar elk document dat haar bij het onderzoek tot nut kan zijn, wordt overgelegd en kan zij, onder meer bij de politiediensten en de administratieve overheidsdiensten, aanvullende informatie inwinnen.

Paragraaf 2, derde lid, gaat nog verder door de agenten en officieren van gerechtelijke politie te verplichten om aan de voorzitter van de commissie "een afschrift over (te maken) van de processen-verbaal van alle klachten of aangiften, alsmede van alle verkregen inlichtingen en gedane vaststellingen die verband houden met de exploitatie van kansspelen en kansspelinrichtingen en de toepassing en naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten".

.../...

Op die manier wordt de kansspelcommissie een belangrijke tussenschakel bij het opsporen en vaststellen van overtredingen van de ontworpen wet, en kan men zich afvragen of zulk een systeem verenigbaar is met het beginsel van de scheiding der machten, op grond waarvan het de taak is van de rechterlijke macht om te zorgen voor de rechtsbedeling (1). Ook al kan er geen kritiek worden geleverd op het feit dat de commissie meewerkt aan de rechtsbedeling door de strafbare feiten waarvan zij kennis krijgt, aan te geven bij de procureur des Konings, onder wiens toezicht haar leden staan, aangezien zij officieren van gerechtelijke politie zijn (2), is het feit dat zij in zekere zin controle zou hebben op alle informatie die door de agenten of officieren van gerechtelijke politie, die geen lid zouden zijn van de commissie of van het secretariaat ervan, aan de procureur des Konings worden overgezonden, moeilijk te verantwoorden.

Ook rijst de vraag hoe het in deze situatie staat met de geheimhouding van het onderzoek.

En wat gebeurt er met het beroepsgeheim wanneer de commissie eist dat bepaalde documenten die in het bezit zijn van personen op wie artikel 458 van het Strafwetboek van toepassing is, worden overgelegd ?

(1) Zie in dat verband de algemene opmerking van het genoemde advies nr. 25.944/2.

(2) Overeenkomstig de artikelen 279 en 280 van het Wetboek van Strafvordering.

Paragraaf 2, derde lid, moet grondig worden herzien.

Artikel 14

1. Het is wenselijk de algemene regel, gesteld in artikel 13, § 2, eerste lid, enerzijds, en de uitzonderingen, genoemd in artikel 14, derde lid, anderzijds, in twee onderscheiden paragrafen samen te brengen.

2. Uit het eerste en het tweede lid blijkt dat de leden van de commissie en die van het secretariaat verplicht zijn om het vertrouwelijk karakter van de feiten in acht te nemen en niet gehouden zijn aan het beroepsgeheim, maar dat hun wel de straffen, gesteld in artikel 458 van het Strafwetboek, kunnen worden opgelegd.

De woorden "vertrouwelijk karakter" moeten in deze zin aldus worden geïnterpreteerd dat zij die het vertrouwelijk karakter in acht moeten nemen, verplicht zijn de geheimhouding te bewaren, behalve ten aanzien van de procureur des Konings enerzijds, en van de belastingadministratie anderzijds.

Het zou dus beter zijn te schrijven :

"Art. ... Onverminderd artikel 13, § 2, eerste lid, zijn de leden ... verplicht om de feiten, ... geheim te houden".

.../...

3. Het derde lid is bijzonder onduidelijk gesteld. Zo kan de belastingadministratie de commissie verzoeken haar "alle documenten over te leggen die zij in haar bezit heeft, alsook alle inlichtingen die (zij) nuttig acht om de vaststelling en de inning van de belastingen door de Staat te waarborgen", mits echter het onderzoek dat gevoerd is door de belastingadministratie "concrete elementen aan het licht brengt die vermoedelijk wijzen op het bestaan of op de voorbereiding van een fiscale fraude".

Moet er dan van worden uitgegaan dat, wanneer de administratie niet in staat is aan te tonen dat zij over deze concrete gegevens beschikt, de commissie kan weigeren om hieraan de documenten die zij in haar bezit heeft over te leggen ?

Om te voorkomen dat er verschillende interpretaties zijn en met het oog op enige juridische samenhang, zou het wenselijk zijn te verwijzen naar artikel 327 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 of deze bepaling meteen te wijzigen.

Krachtens het vijfde lid ten slotte, moet de commissie de minister van Financiën in kennis stellen van het bestaan of van de voorbereiding van een mechanisme gericht op fiscale fraude. Deze bepaling kan in verband worden gebracht met het genoemde artikel 327, § 5, voor zover hierbij de Commissie voor het bank- en financiewezen verplicht wordt de minister van Financiën in kennis te

.../...

stellen van mechanismen die ertoe leiden dat overtredingen van de fiscale wetgeving worden georganiseerd.

Ook hier dient rechtstreeks naar het genoemde artikel 327 te worden verwezen.

Artikel 15

De vergunninghouders moeten de kosten voor de oprichting en de werking van de commissie en van het commissiesecretariaat dragen; de Koning is eveneens bevoegd om de "jaarlijkse bijdrage" vast te stellen.

De bepaling is gebaseerd op artikel 11, § 7, van de voormelde wet van 11 januari 1993. In haar voormelde advies nr. 25.944/2 heeft de afdeling wetgeving als volgt geoordeeld :

"De bijdrage in de werkingskosten van de cel kan niet beschouwd worden als een retributie. Het gaat om een belasting die de federale Staat in staat stelt om de werking van het gerecht te verbeteren. De belasting die aldus in het aanzijn wordt geroepen, is enerzijds in strijd met het universaliteitsbeginsel, ingeschreven in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, en anderzijds met het beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de fiscale wetgeving. Deze afwijking van het gelijkheidsbeginsel dient in ieder geval gewettigd te worden en artikel 45 van de genoemde gecoördineerde wetten moet geëerbiedigd worden door een organieke wet uit te werken tot oprichting van een begrotingsfonds.

.../...

Luidens artikel 170 van de Grondwet ten slotte, moeten de grondslag en het tarief van de belasting bepaald worden door de wetgever. Ook deze grondwettelijke vereisten inzake de wettigheid van de belasting moeten in acht genomen worden, op voorwaarde dat de genoemde belasting verenigbaar is met het grondwettelijk beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet."

De bepaling moet op basis van deze opmerking worden herzien.

Artikel 16

1. De indeling in 1°, 2°, 3° mag alleen worden gebruikt in zinnen die een lid of een paragraaf vormen om een reeks voorstellen of een opsomming aan te geven, maar niet om het dispositief van een artikel te verdelen.

2. In punt 1° wordt aan de commissie adviesbevoegdheid verleend, maar wordt niet vermeld of zij die bevoegdheid op eigen initiatief of op verzoek van de betrokken ministers uitoefent. De steller van het ontwerp moet erop worden geattendeerd dat als dit advies verplicht is en aan elk wetgevend en regelgevend initiatief vooraf dient te gaan, het een substantieel vormvereiste wordt.

.../...

3. In 2° zijn de woorden "evenals de naleving van de vergunningsvoorwaarden" overbodig en behoren ze te vervallen.

4. In de Franse tekst van 4°, eerste lid, schrijven : "la cellule de traitement des informations financières".

5. Wat 4°, tweede lid, betreft, zij opgemerkt :

- a) het woord "nuttige" is overbodig en behoort te vervallen;
- b) in het lid lezen wij :

"(... in het opsporen van de identiteit) van diegenen die opdracht gaven tot een speloperatie; de vraag rijst of het gaat om degenen die zelf spelen, dan wel om degenen die tussenpersonen de opdracht geven voor hun rekening te spelen; artikel 2 moet op dat punt worden verduidelijkt;

- c) tot slot wordt verwezen naar de voorafgaande opmerking 2.

.../...

6. Punt 4º, derde lid, luidt als volgt : "De Koning bepaalt de operaties die moeten worden medegedeeld en de procedure die moet worden gevolgd". Aangezien deze bepaling zeer vaag is, is er grond om te denken dat de Koning kan afwijken van de beginselen die in de voormelde wet van 11 januari 1993 zijn vervat, als die wet van toepassing zou worden gemaakt op de exploitanten van casinospelen, zoals wordt voorgeschreven in het wetsontwerp dat de afdeling wetgeving onlangs heeft onderzocht.

Voorts moet de steller van het ontwerp erop worden gewezen dat de werkingssfeer van die twee teksten verschillend is. Krachtens het onderhavige ontwerp zou de wet van 11 januari 1993 immers alleen van toepassing zijn op de exploitanten van casino's en lunaparken, terwijl die volgens het eerste ontwerp van toepassing zou zijn op "de natuurlijke personen of rechtspersonen die één of meer casinospelen 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".

7. Punt 4º, vierde lid, hoort veeleer thuis in een artikel over de verplichtingen van de exploitanten van de inrichtingen van klasse A en B.

Het besproken artikel moet op basis van de voorgaande opmerkingen worden herzien of gewijzigd.

.../...

Artikel 17

1. Krachtens die bepaling heeft de commissie werkelijke beslissingsbevoegdheid. Zo kan zij in geval van niet-naleving van de wet of de uitvoeringsbesluiten ervan, de toegekende vergunning schorsen of intrekken en zelfs een voorlopig of definitief exploitatieverbod opleggen.

Er behoort op zijn minst een regeling te worden getroffen inzake de rechten van verdediging van de betrokken exploitanten, vooral wanneer de uitoefening van een beroeps-bezigheid wordt verboden. Alleen in artikel 26 van het ontwerp wordt vermeld dat de exploitant kan worden gehoord, zonder dat evenwel wordt verduidelijkt op welk dienstig ogenblik van de procedure zulks zal geschieden.

Zo zou ook de mogelijkheid tot het aanwenden van rechtsmiddelen bij de minister van Justitie kunnen worden geboden.

2. In onderdeel 2^o zou het beter zijn te schrijven :

"... de vergunning voor een bepaalde tijd schorsen of intrekken en een voorlopig ...".

Het artikel moet worden aangevuld en verduidelijkt op basis van de zojuist geformuleerde opmerkingen.

.../...

Artikel 18

Artikel 9, § 1, juncto artikel 18, tweede lid, van het ontwerp kan een interpretatieverschil doen ontstaan over de aanwezigheid van de plaatsvervangende leden in de commissie.

Er moet worden verduidelijkt dat de plaatsvervangende leden slechts aan de beraadslaging deelnemen als ze een gewoon lid vervangen.

Artikel 19

Volgens dit artikel "(...) bepaalt (de Koning) de modaliteiten betreffende de organisatie en de werking van de Commissie ...".

Die bevoegdheidsopdracht is te ruim, aangezien de leden van het secretariaat de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings kunnen hebben.

Artikel 21

De wetgever gebruikt voor de drie klassen van speelinrichtingen en de vijf klassen van vergunningen dezelfde nummering.

.../...

Om verwarring te voorkomen, moet voor de verschillende klassen van vergunningen een andere nummering worden uitgewerkt.

Artikel 25

1. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de keuze van de acht gemeenten die in het tweede lid worden vermeld, objectief te verklaren is door de historische rechten die zijn ontstaan ten aanzien van een aantal gemeenten en ten aanzien van de hoofdstad van het Rijk. In de memorie van toelichting staat het volgende :

"Deze rechten zijn immers innig verbonden met de ligging of de functie van deze gemeenten en een specifieke vorm van toerisme welke er voor zorgt dat er een aantrekkingskracht is voor het cliënteel van de casino's. Dit zorgt er voor dat er een aangepaste infrastructuur en bekwaam personeel aanwezig is."

Het staat aan het Parlement om te oordelen of die criteria objectieve criteria zijn op basis waarvan de vrijheid van vestiging kan worden beperkt.

Voorts moet erop worden gewezen dat artikel 52 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt dat de Lid-Staten de beperkingen van de vrijheid van vestiging geleidelijk moeten afbouwen. Die geleidelijke afschaffing geldt ook voor de beperkingen bij de oprichting van agentschappen, bijkantoren of dochtervennootschappen

.../...

door de onderdanen van een Lid-Staat die op het grondgebied van een Lid-Staat gevestigd zijn.

2. In het tweede lid staat dat op het grondgebied van één van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een casino mag worden gevestigd.

In de bepaling moet een nadere omschrijving worden gegeven van de objectieve criteria op basis waarvan kan worden bepaald welke Brusselse gemeente op haar grondgebied een casino mag vestigen en door wie die gemeente zal worden aangewezen.

3. In het ontworpen derde lid wordt tevens het woord "concessieovereenkomst" gebruikt, zonder dat de strekking ervan wordt verduidelijkt.

Gaat het om een concessie van publieke dienst of doelt de steller van het ontwerp op een contractuele verbintenis sui generis ?

Volgens de uitleg van de ambtenaren gaat het om een "domaniale concessie", waarbij de gemeenten de casino-exploitanten een geschikt gebouw ter beschikking moeten stellen, zoals reeds met de acht bestaande casino's het geval is.

.../...

Nochtans lijkt het ontwerp de kandidaat-exploitanten enige vrijheid te laten bij de keuze van de "locatie", zoals in artikel 27, 9°, van het ontwerp wordt aangegeven.

Als dat zo is, is het niet duidelijk wat de juridische aard van de verhouding zou zijn tussen de gemeente en de casino-exploitant, die eigenaar zou zijn van het gebouw waarin de speelzalen zijn ondergebracht.

In de ontworpen tekst moeten dat punt en de machtiging die volgens het derde lid aan de Koning wordt verleend, worden herzien.

Tevens moet worden onderstreept dat krachtens de artikelen 6, 1131, 1963 en 1967 van het Burgerlijk Wetboek, contracten met het oog op spelen die geen behendigheids- of sportspelen zijn en met het oog op de exploitatie ervan, geen dwingende burgerrechtelijke kracht hebben (1). Het ontwerp brengt geen enkele wijziging aan in dezen.

(1) Luik, arrest nr. 28.870/92, 15 december 1992, Rev. Dr. Comm., 94/2, blz. 157; Burgerlijke Rechtbank Namen, 20 december 1993, J.P., nr. 253, blz. 30.

Artikel 26

Het is ontoelaatbaar dat de commissie de kandidaat-exploitant, naast de voorwaarden die in de ontworpen wet worden gesteld, nog aanvullende voorwaarden zou opleggen. Zo een bepaling kan leiden tot willekeurige beslissingen, die dus strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Gelet op de eerbiediging van het recht op privacy, moet ook duidelijker worden omschreven wat moet worden verstaan onder "een bijkomend onderzoek naar de morele eerbaarheid van de natuurlijke persoon of personen of van de bestuurders ...".

Het onderzochte artikel moet in het licht van die opmerkingen worden herzien.

Artikel 27

1. Bij de opsomming van de voorwaarden moet, wat de redactie betreft, meer rekening worden gehouden met de structuur van de inleidende zin.

2. De voorwaarden waaraan vooraf moet worden voldaan om een vergunning te krijgen en de voorwaarden die pas na de afgifte ervan kunnen worden nagegaan (bijvoorbeeld : inschrijving in het handelsregister) moeten in afzonderlijke artikelen worden opgenomen.

.../...

Die twee opmerkingen gelden ook voor de artikelen 32, 36 en 45.

3. In 3° is sprake van "... de huisvesting van een kansspelinrichting ...". Die omschrijving is niet duidelijk. De bepaling moet worden verduidelijkt.

4. In 5° wordt als voorwaarde voor de afgifte van de vergunning klasse A gesteld dat de aanvrager de concessieovereenkomst overlegt die hij al dan niet onder de opschortende voorwaarde van het verkrijgen van die vergunning met de betrokken gemeentelijke overheid heeft gesloten. Ongerekend de opmerking onder artikel 25, geeft deze bepaling te verstaan dat de kandidaat-exploitant een concessieovereenkomst zonder opschortende voorwaarde kan hebben gesloten met een in artikel 25, tweede lid, genoemde gemeente, ook al heeft hij nog geen exploitatievergunning gekregen. Het is niet duidelijk hoe die kandidaat-exploitant zo een verbintenis kan aangaan zonder het risico te lopen dat de betrokken gemeente hem voor de rechter daagt als hij uiteindelijk geen vergunning krijgt.

Het zou dus beter zijn te schrijven :

"5° een concessieovereenkomst overleggen, die met de gemeentelijke overheid van de gemeente waar de kansspelinrichting zou worden gevestigd, gesloten is onder

.../...

de voorwaarden dat de vergunning klasse A wordt verkregen;".

5. In 6°, eerste regel, moet het woord "sluitend" vervallen en op de zesde regel schrijve men : "... de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders, alsook de latere wijzigingen daaromtrent te controleren".

6. In 7° staat : "... de vestiging van zijn maatschappelijke, minstens zijn regionale, zetel, in datzelfde rechtsgebied;".

Het zou beter zijn te schrijven :

"... alsook het bewijs te leveren dat hij op zijn minst een bedrijfszetel in hetzelfde arrondissement heeft".

7. In 8° staat : "het is de exploitant evenwel toegestaan een bar (...) te exploiteren ..."; in dat geval moet hij een D-vergunning hebben. Als de bar en de speelzaal gescheiden waren, zou dat niet hoeven.

8. Met het oog op de rechtszekerheid moeten in 9° alle "maatschappelijk ongeschikte plaatsen" worden opgesomd en mag men zich niet tot voorbeelden beperken. Bovendien

.../...

zijn de woorden "plaatsen in hoofdzaak bezocht door jongeren" zeer vaag.

9. De in 10° gestelde voorwaarde is niet dienstig, aangezien natuurlijke personen of rechtspersonen de wet altijd moeten naleven.

Als de wetgever bijzondere gevolgen aan de niet-naleving van sommige wetsbepalingen wil verbinden, dan moet hij dat uitdrukkelijk vermelden.

De opmerking geldt ook voor de artikelen 32, 10°, en 45, 6°.

Het onderzochte artikel moet worden herzien.

Artikel 28

1. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt het recht op eerbiediging van het privé-leven, behalve in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. De wetgever moet dus de uitzonderingen op de eerbiediging van het privé-leven en de nadere regels terzake bepalen.

De machtiging die krachtens 5° aan de Koning wordt verleend, is in dat opzicht veel te algemeen.

.../...

2. In 6° wordt de Koning gemachtigd om te bepalen welke "verrichtingen of voorgenomen verrichtingen, waarvan vermoed wordt dat zij dienen voor het witwassen van geld, (...) onmiddellijk aan de Kansspelcommissie moeten worden gemeld". Deze bepaling is niet alleen veel te vaag, maar ook in strijd met de bepalingen van het ontwerp tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 dat de afdeling wetgeving onlangs heeft onderzocht (1).

Bovendien legt de wet van 11 januari 1993 rechtstreeks aan de personen of organen op wie deze wet van toepassing is, een meldingsplicht op, zonder dat zij de informatie eerst moeten doorgeven aan de overheidsinstanties die met de controle of het toezicht zijn belast.

In het thans onderzochte ontwerp lijkt daarentegen te worden geëist dat de exploitanten zich eerst tot de kansspelcommissie wenden. In die optiek zou de kansspelcommissie inbreuk kunnen maken op de prerogatieven van de cel voor financiële informatieverwerking.

3. De machtiging die krachtens 7° aan de Koning wordt verleend, is te ruim; de rechtsvorm van de rechtspersoon moet worden bepaald.

Het onderzochte artikel moet worden herzien.

(1) Zie inzonderheid het ontworpen artikel 14bis, § 2.

Artikel 30

1. De beperking van het aantal lunaparken op het Belgische grondgebied doet, net als die van het aantal casino's, afbreuk aan de vrijheid van vestiging en moet met objectieve redenen kunnen worden omkleed.

In het arrest Schindler van 31 maart 1993 (1) is het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ervan uitgegaan dat loterijen economische activiteiten zijn die binnen de werkingssfeer van het EEG-Verdrag kunnen vallen.

Zo lijkt de Europese Commissie kansspelen niet buiten haar werkterrein te plaatsen; daarbij steunt zij op een aantal bepalingen van het EEG-Verdrag, zoals de vrijheid om diensten te verlenen, het recht van vestiging, het vrije verkeer van goederen, het verlenen van bijzondere of uitsluitende rechten, steunmaatregelen der Staten en de mededingingsvoorwaarden (2).

(1) P. Nihoul en M.L. Struys, "La législation belge en matière de loterie au regard du droit communautaire : une approche d'un monopole étatique", A.P.T., 1995, blz. 190 en volgende.

(2) Zie in dat verband het gecombineerde antwoord van de heer Bangemann namens de commissie op de schriftelijke vragen nr. 2825/91 en nr. 2924/91, bekendgemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. C 89 van 09.04.1992, blz. 41.

Tevens moet erop worden gewezen dat de regeling inzake vrijheid van vestiging, wat de behandeling ervan betreft, sinds het arrest Vlassopolou van 7 mei 1991 en het arrest Kraus van 31 maart 1993 geharmoniseerd is naar het model van de vrijheid om diensten te verlenen. Zo is het Hof van oordeel dat artikel 52 (net als artikel 48 trouwens) onverenigbaar is met een nationale maatregel die, ook al kan hij worden toegepast zonder discriminatie op grond van de nationaliteit, de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan bemoeilijken of minder aantrekkelijk maken voor de EG-onderdanen, zelfs voor degenen die tot de Lid-Staat behoren die de maatregel heeft uitgevaardigd. Het Hof geeft evenwel toe dat het anders zou zijn indien zulk een maatregel een legitieme doelstelling zou hebben die verenigbaar is met het Verdrag en die zou zijn ingegeven door dwingende redenen van algemeen belang. Zelfs in dat geval moet de toepassing van de betrokken nationale regelgeving er evenwel op gericht zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken en mag ze niet verder gaan dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken (...)" (1).

Aangezien de afdeling wetgeving van de Raad van State niet over de nodige gegevens beschikt om de beperking van de speelruimtes te kunnen beoordelen, behoort de regering nadere uitleg terzake te verschaffen.

(1) P. Nihoul en M.L. Struys, op. cit., blz. 196.

2. Het begrip "gemiddeld maximaal verlies" is onduidelijk. Als het verlies maximaal is, kan het niet gemiddeld zijn.

3. Bovendien is de tweede zin in strijd met artikel 7 van het ontwerp, dat de Koning ertoe machtigt om het maximumbedrag te bepalen dat een speler of gokker per door Hem te bepalen speelduur mag verliezen, terwijl artikel 30 bepaalt dat dit maximumbedrag voor lunaparken niet meer dan 1.500 frank per uur en per kansspel mag bedragen en dat de Koning dat bedrag kan aanpassen.

Die bepalingen behoren coherent te worden gemaakt.

Artikel 31

Er zij verwezen naar de opmerkingen gemaakt onder artikel 26 van het ontwerp.

Artikel 32

1. In de inleidende zin moet het woord "minstens" vervallen.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 36, 39 en 45.

.../...

2. De opmerkingen gemaakt onder artikel 27 gelden eveneens voor de onderdelen 3°, 5°, 6°, 7°, 8° en 10°.

3. Onderdeel 9° bepaalt dat voor de afgifte van een vergunning klasse B een "toelating" van het betrokken gemeentebestuur vereist is om op een bepaalde plaats binnen het grondgebied van die gemeente een lunapark te vestigen, doch geeft geen enkele precisering omtrent de redenen waarom zulk een "toelating" vereist is.

Het onderzochte artikel moet worden herzien in het licht van de opmerkingen 2 en 3.

Artikel 33

Er zij verwezen naar de opmerkingen gemaakt onder artikel 28 van het ontwerp.

Afdeling 3

Men schrijve : "Afdeling 3 - Kansspelinrichtingen klasse C".

Artikel 34

Aangezien van de inrichtingen klasse C een begripsomschrijving wordt gegeven, is het overbodig te verwijzen naar het koninklijk besluit van 3 april 1953 en naar de wet

.../...

van 28 december 1983. Voorts moeten verwijzingen naar een koninklijk besluit dat door de Koning te allen tijde kan worden gewijzigd, vermeden worden.

De bepaling moet als volgt worden gesteld :

"Art. De kansspelinrichtingen klasse C zijn inrichtingen waarin maximaal drie kansspelen worden geëxploiteerd".

Artikel 35

Er zij verwezen naar de opmerkingen gemaakt onder artikel 26 van het ontwerp.

Artikel 36

Er zij verwezen naar de opmerking gemaakt onder artikel 27, 7^o.

Artikel 37

Inzake onderdeel 5^o zij verwezen naar de opmerking gemaakt onder artikel 28, 5^o, van het ontwerp.

.../...

Artikel 38

De nadere precisering "... die enige beroeps-activiteit, van welke aard ook, ... wenst uit te oefenen ..." is te ruim geformuleerd; zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, behoren de activiteiten te worden beperkt tot die welke verband houden met kansspelen.

Men schrijve derhalve :

"... die gedurende de openingsuren van de speelzaal binnen een kansspelinrichting klasse A of B enige beroeps-activiteit, van welke aard ook, wenst uit te oefenen die verband houdt met het spel, moet ...".

Artikel 39

1. Dit artikel somt de voorwaarden op die vervuld moeten zijn voor het verkrijgen van de vergunning klasse D. Daaruit volgt dat indien aan al die voorwaarden voldaan is, de kansspelcommissie de vergunning in principe moet afgeven.

Het woord "minstens" wekt echter de indruk dat nog andere voorwaarden kunnen worden gesteld. De ontworpen tekst moet worden verduidelijkt.

De vraag rijst of de commissie die vergunning kan intrekken van een personeelslid dat de voorwaarden gesteld in de wet niet nakomt. Artikel 17 van het ontwerp dient explicieter te zijn op dat punt. Indien zulks het geval is, moeten de rechten van verdediging worden bepaald van de personeelsleden van wie de vergunning wordt ingetrokken.

.../...

2. De uitdrukking "bewijs van goed gedrag en zeden" is te ruim. Bepaald moet worden welke veroordelingen de weigering of de intrekking van de vergunning rechtvaardigen. Bovendien staat het niet vast dat door alle Lid-Staten van de Europese Unie een bewijs van goed zedelijk gedrag wordt afgegeven.

Artikel 40

Deze bepaling bevat veeleer een beginselverklaring dan een rechtsregel.

Artikel 42

Inzake onderdeel 3º zij verwezen naar de opmerking gemaakt onder artikel 28, 5º, van het ontwerp.

Artikel 44

Er zij verwezen naar de opmerkingen gemaakt onder artikel 26 van het ontwerp.

.../...

Artikel 45

1. Onderdeel 5^o is zinloos, daar het geen verband houdt met de afgifte van een vergunning voor de exploitatie van een kansspelinrichting.

2. Voor het overige zij verwezen naar de opmerking gemaakt onder artikel 27 van het ontwerp.

Artikel 46

Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad en bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad, bepaalt dat de Lid-Staten vooraf aan de Commissie de ontwerpen voor een technisch voorschrift moeten meedelen, met inbegrip van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een Lid-Staat die verwijzen naar technische specificaties of andere eisen.

De steller van het ontwerp wordt gewezen op die verplichting om de technische normen en regelingen te melden. Deze werkwijze heeft immers aanleiding gegeven tot een belangrijk arrest dd. 30 april 1996 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (1), waarin dat Hof

(1) J.P. Keppenne, "La libre circulation des marchandises (septembre 1995 - août 1996)", J.T. Dr. Eur., blz. 208.

geoordeeld heeft dat de bepalingen van de voornoemde richtlijn directe werking hebben en bijgevolg door particulieren kunnen worden aangevoerd vóór de nationale rechtscolleges. Volgens het arrest heeft het niet voldoen aan de verplichting tot kennisgeving, wat bij de goedkeuring van de rechtsregel een procedurefout vormt, tot gevolg dat die norm niet kan worden toegepast, zodat ze niet aan particulieren kan worden tegengeworpen.

Gelet op deze rechtspraak behoort artikel 46 van het ontwerp ter kennis te worden gebracht van de Europese Commissie, op voorwaarde evenwel dat dit artikel de technische specificaties bepaalt die nodig zijn voor de erkenning van de speeltoestellen.

Artikel 47

1. Onderdeel 3º van deze bepaling is onvoldoende duidelijk.

2. Inzake de onderdelen 5º en 6º zij verwezen naar de opmerkingen gemaakt onder artikel 28, 5º en 7º, van het ontwerp.

Het onderzochte artikel moet worden herzien.

.../...

Artikel 48

1. In deze bepaling wordt geen rekening gehouden met het feit dat de burgerlijke meerderjarigheid op de leeftijd van achttien jaar intreedt en dat eenieder vanaf die leeftijd naar believen alle rechtshandelingen kan verrichten.

Het staat aan het Parlement om te oordelen of die bepaling niet onevenredig is met het nagestreefde doel.

2. Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met de woorden "op hun eigen verzoek", noch aan wie dat verzoek moet worden gericht.

3. Het is verkieslijk de uitdrukking "gerechtelijk raadsman" (1) te gebruiken, veeleer dan de term "raadsman", daar deze laatste kan worden begrepen in de betekenis van "advocaat".

De steller van het ontwerp moet erop gewezen worden dat er nog andere vormen van vertegenwoordiging en bijstand bestaan dan de wettelijke vertegenwoordiger en de gerechtelijk raadsman.

(1) Zie het Burgerlijk Wetboek, boek I, titel XI, hoofdstuk III.

4. In de commentaar op artikel 48 van het ontwerp wordt het verbod voor magistraten, notarissen en leden van politiediensten om een speelinrichting te bezoeken verantwoord door de aard van hun maatschappelijke functie en de noodzaak om te allen tijde hun financiële en professionele onafhankelijkheid ten aanzien van derden te garanderen.

Het staat aan het Parlement om te oordelen of zulk een verantwoording objectief is en of ze een verschillende behandeling mogelijk maakt zonder dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden.

Artikel 49

Er dient te worden nagegaan of de verplichting, voor de exploitanten van casino's en lunaparken, om de naam en het adres van de spelers in een register op te tekenen en om de stukken betreffende de financiële verrichtingen van de spelers te bewaren bestaanbaar is met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid met artikel 5 van deze wet.

In dat verband is de machtiging die overeenkomstig het vierde lid aan de Koning wordt verleend, bijzonder onduidelijk in zoverre die bepaling voorschrijft dat Hij de nadere regels inzake de registratie van de spelers en van hun spel- en financiële verrichtingen bepaalt. Het doel van de registratie ervan moet uitdrukkelijk worden vermeld in de ontworpen wet.

.../...

Ten slotte moet worden beklemtoond dat overeenkomstig artikel 29, § 1, van de voornoemde wet van 8 december 1992 de Regering en ook het Parlement de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer om advies kunnen verzoeken over iedere aangelegenheid betreffende de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 50

De beperking die deze bepaling onder meer stelt op de vrijheid van handel en nijverheid, moet objectief kunnen worden verantwoord en moet evenredig zijn met het nagestreefde doel.

Bovendien geeft deze bepaling niet aan hoe de bankier kan nagaan of de hem gevraagde lening niet zal dienen om speelschulden af te lossen.

Deze bepaling moet grondig worden herzien.

Artikel 52

Het woord "horeca" is te elliptisch. Men schrijve :

"Het is de exploitant van een kansspelinrichting klasse A of B verboden maaltijden of dranken aan te bieden, hetzij kosteloos, hetzij tegen lagere prijzen dan die welke de consument aangerekend worden in de hotels, restaurants en cafés.".

.../...

Deze opmerking geldt tevens voor andere bepalingen van het ontwerp.

Artikel 53

De in deze bepaling vervatte opdracht van bevoegdheid aan de Koning is te ruim en volkomen onnauwkeurig.

De bepaling behoort te worden herzien.

Artikel 54

1. Aangezien de ontworpen wet zelf strafrechtelijke straffen bepaalt, is er geen reden om in paragraaf 1 en 2 aan te geven "Onverminderd de toepassing van de in het Strafwetboek gestelde straffen".

2. Buitendien behoort in paragraaf 1 te worden aangegeven welke strafbare feiten worden gestraft met de in die paragraaf bepaalde straffen. Overigens behoort in diezelfde paragraaf 1, alsook trouwens in paragraaf 2, de woordvolgorde te worden gewijzigd. Men schrijve : "Met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met geldboete van 100 frank tot 100.000 frank of met één van die straffen alleen wordt gestraft, ...".

.../...

3. In paragraaf 2, 1°, vervange men de woorden "publiciteit" en "toegelaten" respectievelijk door de woorden "reclame" en "toegestane".

4. In paragraaf 2, 2°, schrijve men : "hij die spelers werft voor een inrichting bedoeld in 1°".

5. Krachtens artikel 52 is het een exploitant van een kansspelinrichting klasse A of klasse B verboden tegen gunstige prijzen maaltijden of dranken aan te bieden. Dat verbod geldt niet voor de inrichtingen van klasse C.

In paragraaf 2, 3°, behoort dan ook overeenkomstig het voormelde artikel 52 te worden geschreven "... van een kansspelinrichting klasse A of klasse B".

6. Bij paragraaf 5 kan men zich afvragen of de term "wanbedrijf" in de enge zin gebruikt is (als onderscheiden van de overtredingen en de misdaden); als zulks niet het geval is, dienen de woorden "strafbaar feit" te worden gebruikt.

7. In paragraaf 7 vervange men het woord "Alle" door het woord "De".

.../...

8. Paragraaf 8 zou duidelijker moeten worden gesteld. Wat moet bij voorbeeld worden verstaan onder "teruggaven en geldelijke sancties van welke aard ook" ?

Artikel 55

1. Er is geen reden om te voorzien in een paragraaf 1, aangezien er geen paragraaf 2 is.

2. Het eerste lid staat bloot aan kritiek :

- a) Het is onaanvaardbaar dat de aldus in consignatie gegeven bedragen in geval van intrekking van de vergunning definitief aan de Schatkist vervallen zolang geen procedure is ingesteld waarbij met de billijkheid en de rechten van verdediging rekening wordt gehouden. Daartoe is een rechterlijke beslissing noodzakelijk.
- b) Het bedrag van de waarborgen moet in de wet worden bepaald.

Artikel 56

Zoals de inspecteur van financiën in zijn advies van 14 april 1997 heeft opgemerkt, is de regeling inzake de bijdragen in het geheel niet duidelijk.

.../...

Zo zou er krachtens artikel 15 van het ontwerp een eerste jaarlijkse bijdrage komen om de oprichtings- en werkingskosten te dekken van de kansspelcommissie (er wordt verwezen naar de commentaar op die bepaling).

Een tweede bijdrage, die naargelang van de soort vergunning vijfjaarlijks of tienjaarlijks zou zijn, zou voor de afgifte van de vergunning worden geïnd (artikel 56, derde lid, van het ontwerp).

Een derde bijdrage zou verschuldigd zijn ter vergoeding van de kosten voor het onderzoek van de aanvraag van een vergunning (artikel 56, eerste lid, van het ontwerp).

Een vierde bijdrage zou verschuldigd zijn om de voorafgaande, periodieke en andere kosten te dekken die samenhangen met de controle op de vergunninghouder (artikel 56, tweede lid, van het ontwerp).

Die bijdragen worden geacht gedekt te zijn door de aan de Deposito- en Consignatiekas gestorte waarborg.

Algemeen gesproken kan men zich vragen stellen over de ware aard van die verschillende bijdragen. Nu eens lijken zij de kosten voor het beheer van dossiers te dekken en zouden zij als vergoedingen of retributies kunnen worden bestempeld; dan weer worden ze geïnd als tegenprestatie voor de afgifte van een vergunning en kunnen ze een belasting vormen.

.../...

De afdeling wetgeving heeft in haar advies over een voorstel van wet op het spel (1) het volgende opgemerkt :

"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 speelrichtingen waarvoor een retributie verschuldigd is, concreet geacht worden de begunstigden 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 (2). 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

(1) Nr. 25.764/2.

(2) 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.

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 speelinrichtingen. 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 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 spel-tafels, 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 of in privé-kring (ongeacht of de toegang ertoe al dan niet aan bepaalde formaliteiten is onderworpen).

-
- (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.

.../...

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."

Deze opmerking geldt in vele opzichten voor het onderzochte artikel.

-
- (1) Dit artikel somt de onderscheiden belastingen op die de bijzondere wetgever als gewestbelastingen beschouwt.
 - (2) Deze datum stemt overeen met de datum van inwerking-treding 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 vrij-stellingen van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 3°, bedoelde belastingen te wijzigen". De belasting op de automatische ontspanningstoestellen is één van die belastingen.

.../...

Artikel 57

Deze bepaling is in strijd met de artikelen 3 en 59 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991. Deze kritiek zou kunnen worden ondervangen door overeenkomstig artikel 45 van dezelfde wetten een begrotingsfonds op te richten.

Artikel 58

Als men een wets- of verordeningstekst opheft, dient men ook de wijzigingen te vermelden die deze tekst heeft ondergaan.

Men schrijve :

"Art. ... De wet van 24 oktober 1902 op het spel, gewijzigd bij de wetten van 19 april 1963 en 22 november 1974, alsmede de interpretatieve wet van 14 augustus 1978 worden opgeheven.".

Artikel 59

Deze autonome bepaling behoort te worden vervangen door wijzigingsbepalingen.

Artikel 305 van het Strafwetboek en artikel 1 van de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd behoren dan ook aldus te worden gewijzigd dat daarin

.../...

wordt aangegeven dat ze niet van toepassing zijn op de in de wet bedoelde speelinrichtingen.

Artikel 60

1. Los van de opmerkingen die over het begrip "concessieovereenkomst" en over de retributies zijn gemaakt, behoort deze bepaling, met het oog op de rechtszekerheid, aldus te worden aangevuld dat daarin eveneens wordt voorzien in een overgangsregeling voor de andere activiteiten waarvoor men over een vergunning B, C, D of E dient te beschikken.

2. Het is onnodig om tot vijfmaal toe "van deze wet" te schrijven.

Men kan ermee volstaan tweemaal de uitdrukking "inwerkingtreding van de wet" te gebruiken.

Artikel 62

Het is niet duidelijk welke logica er achter de inwerkingtreding van sommige bepalingen steekt. Het eerste lid behoort te vervallen.

.../...

Slotopmerkingen

I. Wat de grond betreft

Volgens het voorontwerp van wet wordt de exploitatievergunning voor een speelinrichting in de vorm van een vergunning A, B of C afgegeven door de kansspelcommissie. Het voorontwerp van wet heeft niet tot gevolg dat aan de gemeentelijke autonomie wordt geraakt, in zoverre de wetgever zelf ter zake politie over de kansspelen wil uitoefenen. Deze wetgeving tast de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid niet aan, bij voorbeeld die inzake algemene politie en stedenbouw.

II. Wat de vorm betreft

1. In de Franse tekst van hoofdstuk IV schrijve men "section première" in plaats van "section 1ère".

2. De afdelingen dienen met Romeinse cijfers te worden genummerd.

3. De hoofdstukken IX en X dienen onder het opschrift "Slotbepalingen" te worden samengevoegd.

.../...

4. De Nederlandse tekst van het ontwerp is vaak zeer slordig en slecht gesteld, vooral doordat hij talrijke fouten tegen het Nederlands bevat, hoofdzakelijk gallicismen in woordgebruik en zinsbouw, waar al sinds jaar en dag op wordt gewezen. Zo bijvoorbeeld "de door de Koning aangedeude leden (art. 13, § 1, tweede lid)"; "vergunning ... : deze laat ... de exploitatie toe (art. 21, 1^o tot 5^o)"; "de winst in hoofde van de spelers (art. 5)"; "diegene die dergelijke vergunning aanvraagt (art. 17, 1^o)"; "Zijn geen kansspelen, in de zin van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten (art. 3, inleidende zin)"; "vereenzelviging" (art. 49, derde lid).

Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden hierna, bij wijze van voorbeeld, enige tekstvoorstellen gedaan.

In artikel 3 schrijve men in de inleidende zin :
"Geen kansspelen in de zin van deze wet zijn :".

In artikel 3, 1^o, schrijve men "die waarmee" in plaats van "deze waarmee" en in 2^o en 3^o "die welke" in plaats van "deze die" alsook "gokker" in plaats van "wedder". Deze laatste opmerking geldt voor heel het ontwerp.

In artikel 4, eerste lid, schrijve men "in welke vorm" in plaats van "onder welke vorm".

Artikel 6 zou beter als volgt worden gesteld : "De Koning bepaalt bij een in de Ministerraad overlegd besluit,

.../...

per klasse ... waarvan de exploitatie is toegestaan onder de ...".

In artikel 20 schrijve men "ten minste" in twee woorden.

Het zou beter zijn artikel 23 als volgt te stellen : "Het is eenzelfde natuurlijke of rechtspersoon verboden de vergunningen klasse A, B, C en D enerzijds en de vergunning klasse E anderzijds rechtstreeks of onrechtstreeks, persoonlijk of door bemiddeling van een natuurlijke of rechtspersoon te cumuleren.".

In artikel 24 schrijve men "toegestane kansspelen" in plaats van "toegelaten kansspelen" (dezelfde opmerking geldt voor artikel 25, eerste lid, artikel 29 en artikel 30).

In artikel 42, 1^o, schrijve men "bijbehorende" in plaats van "bijhorende".

In artikel 47, 1^o, moet het woord "voormeld" geschrapt worden.

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

M. HANOTIAU,

Y. KREINS,

P. GOTHOT,

J.-M. FAVRESSE,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur
adjoint. La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par M. A. LEFEBVRE,
référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

De kamer was samengesteld uit
président,
voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

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

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitge-
bracht door Mevr. P. VANDERNACHT,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. A. LEFEBVRE, adjunct-
referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS