ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.911/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 16 novembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux règles de fonctionnement des jeux de hasard autorisés dans les établissements de jeux de hasard de classe III", a donné le 21 novembre 2000 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.911/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 16 november 2000 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de werkingsregels van kansspelen toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse III", heeft op 21 november 2000 het volgende advies gegeven :

I. Motivation de l'urgence

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée par le fait) ... door de omstandigheid dat het absoluut noodzakelijk is om de werkingsregels van de kansspelen toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse III, tegelijk met bedoelde lijst in werking te laten treden.".

A ce sujet, le ministre demandeur précise dans une nouvelle lettre du 20 novembre 2000 que :

"En ce qui concerne la précision de l'urgence invoquée pour la demande d'avis, je me permets de vous adresser les précisions suivantes.

L'article 39 de la nouvelle loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ne permettra plus que deux jeux de hasard dans les établissements de classe III (débits de boissons). Jusque maintenant, ce nombre était fixé à trois (cfr. Article 2 de l'arrêté royal du 13.01.1975 portant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée).

Ceci implique que dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur ce point, le nombre d'appareils exploités devra en tout cas être réduit. Il s'agit d'appareils de jeux pour lesquels une taxe non récupérable doit être payée le 01.01.2001.

En vue d'assurer quand même, malgré les restrictions imposées, des conditions d'exploitation raisonnables, il faut qu'il n'y ait pas de doute sur les

appareils qui peuvent être exploités à cette date là. De plus que bon nombre des appareils actuellement exploités ne satisfont ou ne satisferont plus aux règles de fonctionnement et devront donc disparaître malgré la taxe déjà payée et, comme je l'ai déjà évoqué, non récupérable. Il me semble donc indispensable de faire entrer en vigueur ces dispositions au plus tard le 1er janvier 2001.".

II. Formalités préalables

1. L'article 1er du projet énumère les conditions d'exploitation des appareils de jeu autorisés dans les établissements de la classe III.

Parmi ces conditions d'exploitation, quelques-unes impliquent que des adaptations techniques soient apportées à certains appareils de jeu dont, notamment, l'installation d'un compteur qui comptabilise les mises et le solde restant après sélection de l'enjeu ainsi que la mise en place d'un mécanisme qui empêche l'alimentation de l'appareil au-delà de l'enjeu maximum.

Ces conditions peuvent avoir des répercussions sur la commercialisation de ces appareils de jeu.

En vertu de la Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 qui prévoit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, telle qu'elle a été modifiée par la Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998, chaque Etat membre a un devoir d'information vis-à-vis de la Commission européenne lorsqu'il décide d'introduire dans son ordonnancement juridique une règle

technique telle qu'elle est définie à l'article 1er, 11) de la même directive qui pourrait constituer une entrave à la libre circulation des produits.

Sont ainsi considérées comme des règles techniques, certaines exigences différentes d'une spécification technique, imposées

> "... à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation (1).".

Eu égard à la formulation assez générale de cette disposition, l'arrêté en projet doit, avant son adoption, être notifié à la Commission conformément à l'article 8 de la Directive 98/34/CE, précitée.

Il ne peut être déduit de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg (2) que les appareils de jeu de hasard seraient soustraits à l'application des règles européennes concernant la libre circulation des marchandises, comme semble le soutenir le représentant du ministre.

---

(1) Article 1er, 4), de la Directive 98/34/CE, précitée.

(2) Voir notamment l'arrêt "Läärä" du 21 septembre 1999 (affaire C-124/97) et plus particulièrement les paragraphes 20, 25 et 26.

Si, depuis son arrêt Schindler du 24 mars 1994, la Cour européenne de justice a jugé que les autorités nationales disposent d'un certain pouvoir d'appréciation quant à l'autorisation ou à l'interdiction des loteries sur leur territoire, elle estime cependant que les objectifs poursuivis par ces autorités, à savoir essentiellement la protection de l'ordre social, ne peut engendrer des restrictions discriminatoires.

Dans son arrêt Läärä du 21 septembre 1999, la Cour européenne de justice a suivi le même raisonnement mais cette fois à propos de machines à sous.

Si des restrictions peuvent être apportées à la libre circulation des appareils de jeu, notamment pour protéger l'ordre social et en particulier les consommateurs, il convient de vérifier si ces restrictions sont propres à garantir la réalisation de ces objectifs et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre. Le respect de la Directive 98/34/CE, précitée, permet une telle vérification.

2. Il convient de compléter l'alinéa 2 du préambule en indiquant la date à laquelle l'avis de la commission de jeux de hasard a été donné.

Par ailleurs, s'agissant d'une formalité préalable obligatoire, il convient que de tels avis, émanant d'un organisme officiel, soient datés et signés.

III. Fondement légal

1. L'arrêté en projet exécute essentiellement les articles 8 et 43, 4., de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

En vertu de la première disposition, il appartient au Roi de fixer, par possibilité de jeu, le montant maximum de la mise, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs. Il est également habilité à déterminer le montant maximum de la perte que peut subir un joueur ou un parieur par période de jeu.

Quant à la seconde disposition, elle prévoit que le Roi doit déterminer les règles de fonctionnement des jeux de hasard.

Un recours en annulation est actuellement pendant devant la Cour d'arbitrage pour ce qui concerne notamment l'article 8 de la loi du 7 mai 1999, précitée (1).

Dès lors qu'une partie du fondement légal de l'arrêté en projet est attaquée devant la Cour d'arbitrage, il est d'usage que la section de législation du Conseil d'Etat s'abstienne de rendre un avis afin de ne pas préjuger de l'issue du litige.

---

(1) Numéros de rôle 1903-1941-1987-1988-1995 (avis publié au Moniteur belge du 25 mars 2000), ainsi que l'arrêt 52/2000 du 3 mai 2000 rejetant la demande de suspension, publié au Moniteur belge du 13 juillet 2000.

2. L'arrêté royal en projet trouve son fondement dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs; celle-ci doit donc être visée au préambule.

Il convient également de prévoir dans l'arrêté, en projet, une disposition faisant expressément entrer en vigueur les dispositions de la loi que l'arrêté entend mettre en oeuvre.

I. Motivering van de spoedeisendheid

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief aldus :

> "(het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd) ... door de omstandigheid dat het absoluut noodzakelijk is om de werkingsregels van de kansspelen toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse III, tegelijk met bedoelde lijst in werking te laten treden".

Wat dat betreft stelt de minister die het advies aanvraagt in een nieuwe brief van 20 november 2000 :

> "En ce qui concerne la précision de l'urgence invoquée pour la demande d'avis, je me permets de vous adresser les précisions suivantes.
>
> L'article 39 de la nouvelle loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ne permettra plus que deux jeux de hasard dans les établissements de classe III (débits de boissons). Jusque maintenant, ce nombre était fixé à trois (cfr. Article 2 de l'arrêté royal du 13.01.1975 portant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée).
>
> Ceci implique que dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur ce point, le nombre d'appareils exploités devra en tout cas être réduit. Il s'agit d'appareils de jeux pour lesquels une taxe non récupérable doit être payée le 01.01.2001.

En vue d'assurer quand même, malgré les restrictions imposées, des conditions d'exploitation raisonnables, il faut qu'il n'y ait pas de doute sur les appareils qui peuvent être exploités à cette date là. De plus que bon nombre des appareils actuellement exploités ne satisfont ou ne satisferont plus aux règles de fonctionnement et devront donc disparaître malgré la taxe déjà payée et, comme je l'ai déjà évoqué, non récupérable. Il me semble donc indispensable de faire entrer en vigueur ces dispositions au plus tard le 1er janvier 2001.".

II. Voorafgaande vormvoorschriften

1. In artikel 1 van het ontwerp worden de voorwaarden opgesomd voor de exploitatie van speelautomaten die toegestaan zijn in kansspelinrichtingen klasse III.

Enkele van die exploitatievoorwaarden onderstellen dat technische aanpassingen worden aangebracht aan sommige speelautomaten. Het gaat daarbij onder meer om de installatie van een teller die de inzetten bijhoudt alsook het bedrag dat overblijft na keuze van de spelinzet, en om het aanbrengen van een mechanisme dat belet dat er meer geld dan de maximuminzet in de automaat kan worden gestoken.

Die voorwaarden kunnen gevolgen hebben voor de verhandeling van die speelautomaten.

Krachtens Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad d.d. 22 juni 1998, die voorziet in een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals ze gewijzigd is bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998, heeft iedere lidstaat een informatieplicht ten aanzien van

de Europese Commissie wanneer hij beslist in zijn rechtsordening een technisch voorschrift zoals gedefinieerd in artikel 1, 11), van dezelfde richtlijn op te nemen en dat voorschrift een beletsel zou kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen.

Zo bijvoorbeeld worden als technische voorschriften beschouwd sommige andere eisen dan een technische specificatie die

> "... ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden (1).".

Gezien de vrij algemene formulering van deze bepaling moet het ontworpen besluit, voordat het wordt aangenomen, overeenkomstig artikel 8 van de genoemde Richtlijn 98/34/EG ter kennis gebracht worden van de Commissie.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van Luxemburg (2) kan niet worden afgeleid dat speelautomaten buiten de toepassing zouden vallen van de Europese regels voor het vrije verkeer van goederen, zoals de vertegenwoordiger van de minister lijkt te stellen.

---

(1) Artikel 1, 4), van de genoemde richtlijn 98/34/EG.

(2) Zie onder meer het arrest "Läärä" van 21 september 1999 (zaak C-124/97) en meer in het bijzonder de punten 20, 25 en 26.

Het Europees Hof van Justitie heeft weliswaar sedert zijn arrest Schindler van 24 maart 1994 geoordeeld dat de nationale autoriteiten over een zekere beoordelingsbevoegdheid beschikken aangaande het toestaan of verbieden van loterijen op hun grondgebied, maar is niettemin van mening dat de doelstellingen die door die autoriteiten worden nagestreefd, namelijk in hoofdzaak de bescherming van de maatschappelijke orde, niet mogen leiden tot discriminerende beperkingen.

In het arrest "Läärä" van 21 september 1999 heeft het Europees Hof van Justitie dezelfde redenering gevolgd, maar deze keer met betrekking tot speelautomaten.

Er kunnen weliswaar beperkingen worden gesteld op het vrije verkeer van speelautomaten, meer bepaald om de maatschappelijke orde en inzonderheid de consumenten te beschermen, maar er behoort te worden getoetst of die beperkingen gepast zijn om die doelstellingen te bereiken, en of ze niet verder gaan dan wat daartoe noodzakelijk is. Ter wille van de naleving van de genoemde Richtlijn 98/34/EG is zulk een toetsing geoorloofd.

2. Het tweede lid van de aanhef dient aangevuld te worden met de datum waarop het advies van de kansspel-commissie is gegeven.

Bovendien behoren zulke adviezen, aangezien het gaat om een voorafgaand vormvoorschrift en ze uitgaan van een officieel orgaan, gedateerd en ondertekend te worden.

III. Rechtsgrond

1. Bij het ontworpen besluit worden in hoofdzaak de artikelen 8 en 43, 4., van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers ten uitvoer gelegd.

Krachtens de eerstgenoemde bepaling staat het aan de Koning om per speelkans het maximumbedrag van de inzet, het verlies en de winst van spelers en gokkers te bepalen. Hij is tevens gemachtigd tot het bepalen van het maximumbedrag dat een speler of gokker mag verliezen per speelduur.

De tweede bepaling schrijft voor dat de Koning de "werkingsregels van de kansspelen" vaststelt.

Momenteel is een beroep tot nietigverklaring hangende bij het Arbitragehof, meer bepaald met betrekking tot artikel 8 van de genoemde wet van 7 mei 1999 (1).

Aangezien een gedeelte van de rechtsgrond van het ontworpen besluit aangevochten wordt vóór het Arbitragehof, is het gebruikelijk dat de afdeling wetgeving van de Raad van State ervan afziet een advies uit te brengen, om niet vooruit te lopen op de afloop van dat geschil.

---

(1) Rolnummers 1903-1941-1987-1988-1995 (bericht bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 maart 2000), en arrest 52/2000 van 3 mei 2000 waarbij de vordering tot schorsing afgewezen is, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 juli 2000

2. Het ontworpen koninklijk besluit ontleent zijn rechtsgrond aan de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers; deze wet moet dus worden vermeld in de aanhef.

In het ontworpen besluit moet ook een bepaling worden opgenomen die de wetsbepalingen die het besluit ten uitvoer wil leggen, uitdrukkelijk in werking laat treden.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, conseiller d'Etat, président,
de Heren staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

Madame B. VIGNERON, greffier,
Mevrouw griffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS