

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.001/2

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 8 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E", a donné le 13 décembre 2000 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.001/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 december 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 "tot vaststelling van de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de kansspelcommissie verschuldigd door de houders van vergunningen klasse A, B, C en E", heeft op 13 december 2000 het volgende advies gegeven :

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.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"En raison de l'urgence motivée par le fait qu'il est absolument indispensable que les dispositions relatives à la liste des jeux de hasard autorisés et à leurs règles de fonctionnement, aux règles relatives au fonctionnement et à la gestion des établissements de classe III ainsi qu'aux modalités des demandes d'obtention d'une licence de classe C, et à la forme de celle-ci, entrent en vigueur au plus tard le 1er janvier 2001, dès lors que ces dispositions visent des appareils de jeux pour lesquels une taxe non récupérable doit être payée le 1er janvier de chaque année. Il convient par conséquent, afin d'obtenir un système cohérent, de fixer pour cette date la contribution des titulaires de licences de classe A, B, C et E dans les frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission, ... que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées."

*

*

*

Observation préalable

La motivation n'indique pas la raison précise pour adopter rapidement le projet d'arrêté qui fixe la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la commission des jeux de hasard par les

.../...

différents titulaires de licences de classe A, B, C et E, les articles 9 à 23 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs étant déjà en vigueur depuis le 30 décembre 1999. Ceci signifie que, depuis lors, la commission des jeux de hasard a déjà été mise en place et les frais liés à son fonctionnement sont, selon les renseignements donnés par l'inspecteur des Finances dans son avis du 21 novembre 2000, pris en charge par des crédits budgétaires inscrits au programme relatif à la commission des jeux de hasard (division organique 62.5 du budget de la Justice) et qui s'élèvent à 31,3 millions de francs dans le budget ajusté 2000 et à 44,8 millions de francs dans le projet de budget 2001.

Compte tenu des crédits budgétaires dont dispose la commission, son fonctionnement n'est pas directement mis en péril.

Il ressort, cependant, de la note au Conseil des ministres que :

"La Commission sera ... obligée de traiter dans un délai très court (maximum 1 mois) environ 8 à 9000 demandes de licences de classe B et C. Elle devra, de ce fait, faire face, dès janvier 2001, à des frais exceptionnels en personnel et en matériel."

Toutefois, le Conseil d'Etat constate que les différentes contributions ne pourront être réclamées qu'aux seuls titulaires des licences de classe A, B, C et E, c'est-à-dire une fois l'examen de leurs demandes terminé par la commission des jeux de hasard.

.../...

Or, dans certains projets d'arrêtés royaux (1) mettant en oeuvre la loi du 7 mai 1999, précitée, que la section de législation a examinés, il apparaît que l'intention est d'accorder à la commission des jeux de hasard un délai d'un an pour examiner les différentes demandes de licence. Enfin, l'article 2 de l'arrêté en projet prévoit que la rétribution devra être payée au plus tard pour le 31 mai de chaque année civile ...

Les mesures ainsi envisagées ne démontrent pas en quoi il est urgent d'adopter le projet d'arrêté.

Une nouvelle lettre de demande d'avis sollicitée par l'auditeur rapporteur a tenté de justifier, mais en vain, l'urgence.

Les observations qui suivent sont formulées sous la réserve de cette observation préalable.

Examen du projet

Formalités préalables

Des pièces transmises initialement au Conseil d'Etat, il apparaissait que la délibération en Conseil des ministres, exigée en vertu de l'article 7 de la loi du 7 mai

(1) Voyez le projet d'arrêté n° 30.995/2 "relatif notamment aux modalités d'examen des demandes d'obtention de la licence de classe B" (article 29 du projet) ainsi que le projet d'arrêté n° 30.923/2 "relatif notamment aux modalités d'examen des demandes d'obtention de la licence de classe C" (article 12 du projet).

1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et l'accord du ministre du Budget n'avaient pas été communiqués.

Cette délibération et cet accord ont été communiqués par télécopie ce 8 décembre.

Lorsque l'urgence est invoquée, la section de législation du Conseil d'Etat doit recevoir un dossier en état et, à cet égard, le Conseil d'Etat attire l'attention du ministre de la Justice sur son avis 30.967/2, donné le 1er décembre 2000, au sujet d'un projet d'arrêté royal "établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III".

.../...

Observations générales relatives au fondement légal de l'arrêté en projet et au mécanisme de calcul de la contribution des différents titulaires des licences de classe A, B, C et E

I. L'arrêté en projet a pour fondement légal l'article 19 de la loi du 7 mai 1999, précitée, suivant lequel :

"Les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission et de son secrétariat sont mis entièrement à la charge des titulaires de licences de classe A, B, C et E.

Le Roi fixe, par arrêté, délibéré en Conseil des ministres, la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et de l'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E.

Le Roi saisira les chambres législatives d'un projet de loi de confirmation de l'arrêté pris en exécution de l'alinéa précédent."

Dans son avis donné sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 7 mai 1999, précitée (1), la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que la contribution envisagée devait être qualifiée d'impôt et qu'en conséquence, il appartenait au législateur d'en déterminer l'assiette et le taux.

La confirmation législative prévue à l'article 19, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999, précitée, indique que la contribution est un véritable impôt.

(1) Avis 26.412/2 donné le 14 juillet 1997.

II. Bien que n'étant plus saisi de l'examen de l'article 19 de la loi précitée, le Conseil d'Etat se doit, néanmoins, d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur la fragilité du fondement légal du projet d'arrêté.

En effet, une loi d'habilitation conférant au Roi le pouvoir de régir une matière normalement réservée par la Constitution au législateur, doit, en vertu de l'article 105 de la Constitution, être qualifiée de loi particulière. Cette loi doit nécessairement limiter dans le temps les pouvoirs qu'elle attribue au Roi. Par ailleurs, les arrêtés royaux pris en vertu de lois particulières doivent être confirmés par la loi dans un délai raisonnable (1). Or, en l'espèce, l'article 19 précité ne répond pas à ces exigences constitutionnelles.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (2), il n'est pas conciliable avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que des arrêtés pris en application d'une pareille habilitation et qui ne sont pas confirmés dans les délais prévus par la loi d'habilitation, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant la date de leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils auraient dû être confirmés, dès lors que les destinataires de ces arrêtés pourraient ainsi être affectés

(1) Voyez en ce sens l'avis du Conseil d'Etat du 3 juin 1996 sur un projet de loi "visant à réaliser les conditions de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", publié dans Doc. parl., Chambre, session 1995-1996, n° 608/1.

(2) Cour d'arbitrage, n° 52/99, 26 mai 1999, cons. B.3.3. et B.3.5.; n° 68/99, 17 juin 1999, cons. B.5.3. et B.5.5. et n° 18/98, 18 février 1998, cons. B.9.

de manière discriminatoire par une mesure sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision prise par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Eu égard à cette jurisprudence, la section de législation du Conseil d'Etat suggère que les arrêtés ainsi adoptés soient confirmés à bref délai, à défaut de quoi ils pourraient faire l'objet d'un recours juridictionnel ou même, dans les conditions prévues par la Cour d'arbitrage, être considérés comme dénués de tout effet.

III. Les montants des différentes rétributions fixés à l'article 2, § 2, du projet, ont été calculés conformément à la méthode suggérée par la commission des jeux de hasard dans son avis du 8 novembre 2000.

Selon cette commission, deux éléments objectifs peuvent servir de base pour le calcul du montant des rétributions dues par les titulaires de licences : "il s'agit du montant de la garantie réelle qu'ils doivent déposer (article 71) et de la durée des différentes classes de licence (article 25) ... le calcul le plus simple consiste à diviser le montant de la garantie par le nombre d'années pour lequel la licence est octroyée ...".

C'est ainsi que, pour l'année civile 2001, les titulaires de la licence de classe A devront payer une rétribution de 600.000 francs, ceux de la classe B, 300.000 francs, ceux de la classe C, 4.000 francs et ceux qui détiennent la licence de classe E devront payer soit 100.000 francs, soit 500.000 francs.

.../...

En outre, pour les titulaires de la licence de classe A qui exploitent des jeux de hasard automatiques, la rétribution s'élève "à 10.000 francs par appareil avec un minimum de 300.000 francs".

Selon la commission des jeux de hasard, les recettes pourraient être de l'ordre de 126.000.000 de francs.

Dans son avis du 21 novembre 2000, l'inspecteur des Finances souligne que :

"La fixation du montant des rétributions annuelles dues par les titulaires de licence de classe A, B, C et E en fonction du montant de la garantie fixée à l'article 71 de la loi et de la durée de validité de ces diverses licences telle que définie à l'article 25 de la même loi ne m'apparaît pas logique.

L'élément qui doit à mon sens être essentiellement pris en compte est constitué par le montant des frais de fonctionnement de la commission et de son secrétariat ...

Sans vouloir défendre les intérêts du secteur des jeux de hasard, je n'aperçois de plus pas de justification à l'établissement d'un système qui risque d'aboutir à la perception d'un montant de recettes double, voire triple, en regard de celui des dépenses qu'il est censé couvrir."

Compte tenu de la destination de la rétribution fixée à l'article 19 de la loi du 7 mai 1999, précitée, à savoir couvrir les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission et de son secrétariat, il revient au Roi le pouvoir de déterminer la part contributive des différents titulaires des licences de classe A, B, C en ayant égard à cette seule destination.

.../...

Un rapport au Roi devrait indiquer clairement en quoi la méthode de calcul prévue dans le projet d'arrêté répond à cette exigence en mettant en évidence les besoins financiers réels de la commission des jeux de hasard (1).

Observations particulières

Article 1er

1. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'utilité de faire référence aux "fonctionnaires" et aux "agents" du Ministère de la Justice. Seul le mot "agents" est utilisé par la plupart des textes ayant trait au statut du personnel des ministères.

-
- (1) Le Conseil d'Etat constate que les critères objectifs qui avaient été énoncés lors des travaux parlementaires (Voir Doc. parl., Chambre, session 1998-1999, n° 1795/8, p. 47) ne sont plus pris en considération pour le calcul de la rétribution. Ici aussi, le rapport au Roi devrait s'en expliquer. Le rapport au Roi est suggéré afin d'éviter des recours juridictionnels qui soulèveraient de telles questions. A ce propos, l'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que le même mécanisme de rétribution a été mis en place par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (article 11, § 7) et exécuté par un arrêté royal du 11 juin 1993 dont l'une des modifications a été attaquée devant la section d'administration du Conseil d'Etat sur la base d'une violation des articles 10, 11, 170, § 1er, et 172 de la Constitution (arrêt n° 85.616 du 24 février 2000).

.../...

2. Le texte en projet prévoit que les personnes désignées seront chargées du contrôle du respect des obligations "y afférentes".

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le sens de ces mots, alors qu'en vertu des articles 20, alinéa 2, et 71 de la loi du 7 mai 1999, précitée, il revient à la commission des jeux de hasard - et non aux agents du ministère - de contrôler si les contributions ont été payées à défaut de quoi, les garanties prévues dans l'article 71 sont diminuées du montant de ces contributions.

Le texte en projet doit, dès lors, être plus explicite.

3. De même, le Conseil s'interroge sur le sens précis de la phrase "Ces rétributions sont versées sur un compte ouvert à cet effet auprès du budget du ministère de la Justice".

Le principe énoncé dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat du 17 juillet 1991 est celui de l'unité de caisse de l'Etat et de la non-affectation des recettes.

La disposition examinée ne se conforme pas à ce principe (1).

(1) La recette estimée figure au projet de budget des voies et moyens.

Article 2

Outre l'observation générale formulée ci-dessus, le Conseil d'Etat s'interroge sur la date du "31 mai de chaque année civile". En effet, en vertu de l'article 19 de la loi du 7 mai 1999, précitée, les contributions ne sont dues, que par les titulaires des licences de classe A, B, C et E. En conséquence, aussi longtemps que la demande de licence n'a pas été examinée par la commission et la licence effectivement octroyée, la contribution ne pourra être réclamée.

Le Conseil d'Etat se demande ce qu'il adviendra de cette contribution si la licence est effectivement octroyée après le 31 mai de l'année civile; sera-t-elle due pour l'année en cours ou pour l'année civile suivante ?

La disposition en projet doit être clarifiée sur ce point.

Article 3

Les paragraphes 1er à 3 de l'article 3 ne font que paraphraser l'article 71 de la loi du 7 mai 1999, précitée; ils seront omis en conséquence.

.../...

Le paragraphe 4 du même article n'est guère compatible avec l'article 71 précité dans la mesure où il est prévu dans ce dernier article que si la garantie n'a pas été complétée dans les cinq jours de la notification de la décision de la commission, la licence est suspendue jusqu'au versement du montant intégral.

Le paragraphe 4 en projet sera donc également omis.

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 de motivering aldus :

"En raison de l'urgence motivée par le fait qu'il est absolument indispensable que les dispositions relatives à la liste des jeux de hasard autorisés et à leurs règles de fonctionnement, aux règles relatives au fonctionnement et à la gestion des établissements de classe III ainsi qu'aux modalités des demandes d'obtention d'une licence de classe C, et à la forme de celle-ci, entrent en vigueur au plus tard le 1er janvier 2001, dès lors que ces dispositions visent des appareils de jeux pour lesquels une taxe non récupérable doit être payée le 1er janvier de chaque année. Il convient par conséquent, afin d'obtenir un système cohérent, de fixer pour cette date la contribution des titulaires de licences de classe A, B, C et E dans les frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission, ... que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées."

*

*

*

Voorafgaande opmerking

Uit de motivering blijkt niet duidelijk waarom dit ontwerp van besluit, waarbij wordt vastgesteld welke

.../...

bijdrage de houders van een vergunning klasse A, B, C en E dienen te leveren in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de kansspelcommissie, snel moet worden uitgevaardigd, aangezien de artikelen 9 tot 23 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers al sedert 30 december 1999 in werking zijn. Dit heeft ertoe geleid dat sedertdien de kansspelcommissie is opgericht en de kosten van de werking ervan, volgens de inlichtingen die de inspecteur van financiën in zijn advies van 21 november 2000 heeft verstrekt, gedragen worden door begrotingskredieten die opgenomen zijn in het programma betreffende de kansspelcommissie (organisatie-afdeling 62.5 van de begroting van Justitie) en die 31,3 miljoen frank bedragen in de aangepaste begroting 2000 en 44,8 miljoen frank in de ontwerp-begroting 2001.

Gelet op de begrotingskredieten waarover de commissie beschikt, komt de werking van die commissie niet rechtstreeks in het gedrang.

Uit de nota aan de Ministerraad blijkt nochtans het volgende :

"De Commissie zal ... verplicht zijn om binnen een zeer korte termijn (hoogstens 1 maand) 8 à 9000 aanvragen tot vergunning van klasse B en C te behandelen. Hierdoor zal de Commissie geconfronteerd worden met een uitzonderlijke kost op vlak van personeel en materieel."

De Raad van State stelt evenwel vast dat de onderscheiden bijdragen alleen zullen kunnen worden geëist

.../...

van de houders van een vergunning klasse A, B, C en E, dat wil zeggen nadat de kansspelcommissie het onderzoek van de aanvragen heeft afgerond.

Uit verscheidene ontwerpen van koninklijk besluit tot uitvoering van de voormelde wet van 7 mei 1999 die de afdeling wetgeving heeft onderzocht (1), blijkt echter dat het de bedoeling is de kansspelcommissie een termijn van een jaar toe te staan voor het onderzoek van de onderscheiden aanvragen om een vergunning. Ten slotte bepaalt artikel 2 van het ontworpen besluit dat de retributie uiterlijk op 31 mei van ieder burgerlijk jaar moet worden betaald.

Uit de maatregelen die aldus worden overwogen, blijkt niet waarom het ontwerp van besluit dringend moet worden uitgevaardigd.

Met een nieuwe brief houdende adviesaanvraag, waarom de auditeur-rapporteur had verzocht, is getracht het spoedeisend karakter van dit ontwerp aan te tonen, doch tevergeefs.

De hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt onder het voorbehoud van deze voorafgaande opmerking.

(1) Zie ontwerpbesluit nr. 30.995/2, dat onder meer betrekking heeft op de wijze waarop de aanvragen om een vergunning klasse B moeten worden onderzocht, (artikel 29 van het ontwerp) en ontwerpbesluit nr. 30.923/2, dat onder meer betrekking heeft op de wijze waarop de aanvragen om een vergunning klasse C moeten worden onderzocht, (artikel 12 van het ontwerp).

Onderzoek van het ontwerp

Voorafgaande vormvereisten

Uit de stukken die in eerste instantie aan de Raad van State waren bezorgd, bleek dat het stuk waaruit blijkt dat daaromtrent overleg had plaatsgehad binnen de Minister-raad, welk overleg vereist is krachtens artikel 7 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting ontbraken.

Dat stuk en die akkoordbevinding zijn op 8 december jongstleden per fax toegestuurd.

Wanneer de spoedeisendheid wordt aangevoerd, moet de afdeling wetgeving van de Raad van State een dossier ontvangen waaruit blijkt dat aan de voorafgaande vormvereisten is voldaan. In dit verband herinnert de Raad van State de Minister van Justitie aan advies nr. 30.967/2, dat hij op 1 december 2000 heeft gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de lijst van de kansspelen toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse III".

.../...

Algemene opmerkingen betreffende de rechtsgrond van het
ontworpen besluit en het mechanisme voor de berekening van
de bijdrage van de houders van vergunningen klasse A, B, C
en E

I. Het ontworpen besluit heeft als rechtsgrond artikel 19 van de voormelde wet van 7 mei 1999, welk artikel als volgt luidt :

"De oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de commissie en haar secretariaat komen volledig ten laste van de houders van de vergunningen klasse A, B, C en E.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de bijdrage van de houders van een vergunning klasse A, B, C en E in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de kansspelcommissie.

De Koning legt aan de wetgevende kamers een ontwerp van wet voor dat gericht is op de bekrachtiging van het besluit uitgevaardigd ter uitvoering van het vorige lid."

In haar advies over het voorontwerp van wet dat de voormelde wet van 7 mei 1999 is geworden (1), heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat de in het vooruitzicht gestelde bijdrage als een belasting moet worden bestempeld en dat de grondslag en het tarief ervan door de wetgever moeten worden bepaald.

Uit de bekrachtiging bij de wet, die door artikel 19, derde lid, van de voormelde wet van 7 mei 1999 wordt voorgeschreven, blijkt dat de bijdrage een echte belasting is.

(1) Advies nr. 26.412/2, dat op 14 juli 1997 is uitgebracht.

II. Hoewel bij de Raad van State geen verzoek om advies meer aanhangig is omtrent artikel 19 van de voormelde wet, moet de Raad van State de steller van het ontwerp erop wijzen hoe wankel de rechtsgrond van het ontwerpbesluit is.

Een machtigingswet waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt opgedragen een aangelegenheid te regelen die volgens de Grondwet normaal gezien tot de bevoegdheid van de wetgever behoort, dient krachtens artikel 105 van de Grondwet immers als een bijzondere wet te worden bestempeld. In die wet dient de bevoegdheid die daarbij aan de Koning wordt opgedragen, in de tijd te worden beperkt. Voorts moeten de koninklijke besluiten die krachtens bijzondere wetten worden uitgevaardigd, binnen een redelijke termijn bij wet worden bekrachtigd (1). In het onderhavige geval beantwoordt het voormelde artikel 19 evenwel niet aan die grondwettelijke vereisten.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof (2) worden de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie geschonden wanneer besluiten die met toepassing van zulk een machtiging zijn uitgevaardigd en die

(1) Zie in deze zin het advies dat de Raad van State op 3 juni 1996 heeft gegeven over een ontwerp van wet "strekkende tot realisatie van de voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", bekendgemaakt in Gedr. St., Kamer, zitting 1995-1996, nr. 608/1.

(2) Arbitragehof, nr. 52/99, 26 mei 1999, overwegingen B.3.3. en B.3.5., nr. 68/99, 17 juni 1999, overwegingen B.5.3. en B.5.5., en nr. 18/98, 18 februari 1998, overweging B.9.

niet binnen de in de machtigingswet gestelde termijnen bekrachtigd zijn, hun uitwerking behouden voor de periode tussen hun datum van inwerkingtreding en de uiterste data waarop zij bekrachtigd dienden te worden, aangezien de personen tot wie die besluiten gericht waren aldus op discriminerende wijze zouden kunnen worden geraakt door een maatregel zonder dat die het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing genomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Gelet op die rechtspraak, stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State voor de aldus uitgevaardigde besluiten spoedig te laten bekrachtigen, zo niet zou daartegen een rechterlijk beroep kunnen worden ingesteld of zouden ze zelfs, onder de door het Arbitragehof bepaalde omstandigheden, als volkomen zonder gevolg kunnen worden beschouwd.

III. De bedragen van de onderscheiden in artikel 2, § 2, van het ontwerp bepaalde retributies zijn berekend overeenkomstig de methode die de kansspelcommissie in haar advies van 8 november 2000 voorgesteld heeft.

Volgens deze commissie kunnen twee objectieve gegevens dienen als basis voor de berekening van het bedrag van de retributies die door de vergunninghouders verschuldigd zijn : "namelijk het bedrag van de zakelijke waarborg die zij moeten storten (artikel 71) en de duur van de verschillende klassen van vergunningen (artikel 25) ... de eenvoudigste berekening (bestaat) erin het bedrag van de waarborg te delen door het aantal jaren waarvoor de vergunning wordt toegestaan ...".

.../...

Zo moeten voor het burgerlijk jaar 2001 de houders van een vergunning klasse A een retributie van 600.000 frank betalen, die van een vergunning klasse B een retributie van 300.000 frank, die van een vergunning klasse C een retributie van 4.000 frank en die van een vergunning klasse E ofwel 100.000 frank, ofwel 500.000 frank.

Bovendien bedraagt de retributie voor de houders van een vergunning klasse A die automatische kansspelen exploiteren "10.000 frank per toestel met een minimum van 300.000 frank".

Volgens de kansspelcommissie zou de opbrengst 126.000.000 frank kunnen bedragen.

In zijn advies van 21 november 2000 onderstreept de inspecteur van financiën het volgende :

"La fixation du montant des rétributions annuelles dues par les titulaires de licence de classe A, B, C et E en fonction du montant de la garantie fixée à l'article 71 de la loi et de la durée de validité de ces diverses licences telle que définie à l'article 25 de la même loi ne m'apparaît pas logique.

L'élément qui doit à mon sens être essentiellement pris en compte est constitué par le montant des frais de fonctionnement de la commission et de son secrétariat ...

Sans vouloir défendre les intérêts du secteur des jeux de hasard, je n'aperçois de plus pas de justification à l'établissement d'un système qui risque d'aboutir à la perception d'un montant de recettes double, voire triple, en regard de celui des dépenses qu'il est censé couvrir."

.../...

Gelet op de bestemming van de retributie vastgelegd in artikel 19 van de voormelde wet van 7 mei 1999, namelijk het dekken van de oprichtings-, personeels- en werkingskosten van de commissie en het secretariaat ervan, komt aan de Koning de bevoegdheid toe om de bijdrage van de houders van een vergunning klasse A, B of C vast te stellen met inachtneming van die enkele bestemming.

In een verslag aan de Koning dient duidelijk te worden aangegeven in welk opzicht de berekeningswijze waarin het ontwerp van besluit voorziet, beantwoordt aan dat vereiste, door de nadruk te leggen op de werkelijke financiële behoeften van de kansspelcommissie (1).

-
- (1) De Raad van State stelt vast dat de objectieve criteria waarvan sprake was in de parlementaire voorbereiding (zie Gedr. St., Kamer, zitting 1998-1999, nr. 1795/8, blz. 47) niet meer in aanmerking worden genomen voor de berekening van de retributie. Ook hieromtrent dient in het verslag aan de Koning uitleg te worden verstrekt. Er wordt voorgesteld dit in het verslag aan de Koning te doen om te voorkomen dat rechterlijke beroepen worden ingesteld waarbij dergelijke kwesties worden opgeworpen. In dit verband wordt de aandacht van de stellers van het ontwerp gevestigd op de omstandigheid dat dezelfde retributieregeling ingevoerd is bij de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (artikel 11, § 7) en uitgevoerd is bij een koninklijk besluit van 11 juni 1993 waarvan één van de wijzigingen bestreden is, voor de afdeling administratie van de Raad van State, wegens schending van de artikelen 10, 11, 170, § 1, en 172 van de Grondwet (arrest nr. 85.616 van 24 februari 2000 - afstand van geding).

.../...

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

1. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom hoeft te worden verwezen naar de "ambtenaren" en "agenten" van het Ministerie van Justitie. Alleen de woorden "personeel" en "personeelsleden" worden gebruikt in de meeste regelgevende teksten die betrekking hebben op het statuut van het personeel van de ministeries.

2. In de ontworpen bepaling staat dat de aangewezen personen belast zijn met het toezicht op de "eraan verbonden" verplichtingen.

De Raad van State vraagt zich af wat met die woorden bedoeld wordt, terwijl krachtens de artikelen 20, tweede lid, en 71 van de voornoemde wet van 7 mei 1999 de kansspelcommissie bevoegd is - en niet de personeelsleden van het Ministerie - om te controleren of de bijdragen betaald zijn en bij wanbetaling van de kosten de in artikel 71 bepaalde waarborg aangewend wordt om het bedrag van die bijdragen te betalen.

De ontworpen tekst dient derhalve explicieter te worden gesteld.

3. Evenzo is het de Raad niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met "Deze retributies zullen worden gestort op een daarvoor op de begroting van het Ministerie van Justitie geopende rekening".

.../...

Het beginsel dat vervat is in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991 is dat de gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven en dat een bepaalde ontvangst niet mag worden vastgelegd voor het verrichten van een bepaalde uitgave.

De onderzochte bepaling is niet in overeenstemming met dat beginsel (1).

Artikel 2

Benevens de hierboven gemaakte algemene opmerking plaatst de Raad van State vraagtekens bij de datum van "31 mei van ieder burgerlijk jaar". Volgens artikel 19 van de voornoemde wet van 7 mei 1999 zijn de bijdragen immers alleen verschuldigd door de houders van vergunningen klasse A, B, C en E. Bijgevolg kan de bijdrage niet worden gevorderd, zolang de aanvraag om een vergunning niet onderzocht is door de commissie en de vergunning niet effectief toegekend is.

De Raad van State vraagt zich af wat er zal gebeuren met de bijdrage indien de vergunning na 31 mei van het burgerlijk jaar effectief toegekend wordt; zal ze verschuldigd zijn voor het lopende jaar of voor het volgende burgerlijk jaar ?

(1) De geschatte ontvangst wordt vermeld in het ontwerp van rijksmiddelenbegroting.

De ontworpen bepaling dient op dat punt te worden verduidelijkt.

Artikel 3

In de paragrafen 1 tot 3 van artikel 3 wordt artikel 71 van de voormelde wet van 7 mei 1999 gewoon geparafraseerd; ze dienen bijgevolg te vervallen.

Paragraaf 4 van hetzelfde artikel is geenszins in overeenstemming met het voornoemde artikel 71, inzoverre in dat laatste artikel bepaald wordt dat indien de borg niet volledig gestort is binnen vijf dagen na de kennisgeving van de beslissing van de commissie, de vergunning geschorst totdat het volledige bedrag is gestort.

De ontworpen paragraaf 4 dient dus eveneens te vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT, audi-
teur. De nota van het Coördina-
tiebureau werd opgesteld en toe-
gelicht door Mevr. A.-F. BOLLY,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néer-
landaise a été vérifiée sous le
contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS