ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 1er février 1978, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "interprétative de l'article 1er, dernier alinéa, de la loi du 22 novembre 1974 modifiant l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902 sur le jeu, complétée par la loi du 19 avril 1963", a donné le 6 février 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 1ste februari 1978 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot verklaring van het laatste lid van artikel 1 van de wet van 22 november 1974 tot wijziging van artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 op het spel, aangevuld door de wet van 19 april 1963", heeft de 6e februari 1978 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet d'interpréter l'alinéa 5 que la loi du 22 novembre 1974 a inséré dans l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu. Cet alinéa énonce que "Le Roi arrête la liste des appareils de jeu dont l'exploitation reste autorisée dans les conditions prévues par la présente loi".

Par son arrêt du 19 octobre 1977 (1), la Cour de Cassation a décidé que ledit article 1er, alinéa 5, attribue seulement au Roi la mission d'arrêter la liste des appareils de jeu dont l'exploitation reste autorisée par la loi elle-même, et non le pouvoir d'autoriser l'exploitation de certains appareils de jeu par dérogation à la loi.

Le projet tend à ce que la disposition citée soit, au contraire, interprétée en ce sens que "Le Roi arrête la liste des appareils de jeu de hasard dont l'exploitation reste autorisée nonobstant les dispositions qui précèdent".

*

Comme Monsieur l'Avocat général VELU l'a admis dans ses conclusions précédant l'arrêt cité, l'interprétation que le projet tend à faire prévaloir est susceptible de trouver appui dans les travaux préparatoires de la loi du 22 novembre 1974. Ces conclusions citent à la fois le rapport fait par M. DUA au nom de la Commission de la Justice du Sénat (Doc. parl. Sénat, sess. 1973-1974, n° 141, pp. 5-6

.../...

---

1) J.T. 1978, p. 5, avec les conclusions de l'Avocat général VELU.

et 8) et le rapport fait par Mme RYCKMANS-CORIN au nom de la Commission de la Justice de la Chambre des Représentants. (Doc. parl. Chambre, session extraordinaire 1974, n° 171/4, p. 2; p. 3-4). M. l'Avocat général VELU a néanmoins proposé à la Cour de rejeter l'interprétation indiquée, et ce pour le motif que "les éléments des travaux préparatoires ne peuvent jamais prévaloir contre le texte précis d'une disposition constitutionnelle ou légale". Or si la disposition dont-il s'agit habilite le Roi à "arrête(r) la liste des appareils de jeu dont l'exploitation reste autorisée", elle ajoute "dans les conditions prévues par la présente loi". Selon l'argumentation développée par M. l'Avocat général VELU, en raison des termes dans lesquels l'article 1er, alinéa 5, est rédigé, on ne peut considérer que cet alinéa attribue au Roi le pouvoir d'apporter par voie de règlement des dérogations à la loi. Ce pouvoir, qui a évidemment un caractère exceptionnel, ne pourrait être reconnu au Roi que si le législateur avait "formellement ... donné une telle habilitation".

*

Le présent projet habilite le Roi à déroger aux dispositions formant les alinéas 1er à 4 de l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902, et à le faire d'une manière extrêmement large. En effet, le texte nouveau que le projet tend à insérer dans la loi citée s'exprime dans les termes les plus généraux. Il permet au Roi d'écarter, dans une mesure qui n'est aucunement déterminée, l'application des règles établies par la loi elle-même en ce qui concerne l'exploitation des appareils de jeu de hasard.

.../...

Dès lors, le projet ne se concilie pas avec les articles 7, alinéa 2, et 9 de la Constitution. Ces dispositions réservent au législateur le pouvoir de déterminer les infractions. Même en ce domaine, le législateur peut, sans doute, attribuer certains pouvoirs particuliers au Roi conformément à l'article 78 de la Constitution. Mais pour respecter les articles 7 et 9 de celle-ci, le législateur doit établir lui-même, en leur substance, les règles applicables. Les mêmes principes s'appliquent aux dispositions qui dérogent à une loi érigeant certains faits en infractions.

Dans la matière à laquelle le projet est relatif, si des obstacles de nature technique ou pratique s'opposent à ce que le législateur définisse lui-même les cas dans lesquels l'exploitation d'appareils de jeu de hasard reste autorisée, il doit à tout le moins, pour satisfaire aux prescriptions des articles 7 et 9 de la Constitution, déterminer les conditions auxquelles le Roi pourra autoriser, dans certains cas, l'exploitation d'appareils de jeu de hasard.

*

* *

En conclusion, le présent projet de loi ne peut être conçu comme un projet de loi interprétative. Il convient de le remplacer par un projet de loi modificative.

Conformément aux observations faites plus haut, le projet doit, à tout le moins, énoncer les critères sur base desquels le Roi sera habilité à autoriser dans certains cas l'exploitation d'appareils de jeu de hasard.

.../...

Selon les travaux préparatoire de la loi du 22 novembre 1974, les éléments invoqués pour justifier, dans diverses circonstances, l'autorisation de l'exploitation des appareils dont il s'agit consistent dans le caractère occasionnel de cette exploitation ou dans l'importance minime du gain susceptible d'être obtenu (Rapport, cité plus haut, de la Commission de la Justice du Sénat, n°s 14-15, pp. 5-6; rapport, cité plus haut, de la Commission de la Justice de la Chambre, pp. 2-4). Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier s'il n'y a pas lieu de reprendre les critères indiqués pour en faire mention dans le texte même de la loi.

Par ailleurs, il appartiendra également au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier s'il n'y a pas lieu d'insérer dans le projet des dispositions réglant de manière expresse les situations nées depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 13 janvier 1975, portant la liste des appareils de jeu dont l'exploitation est autorisée, et antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi à laquelle aboutira le présent projet.

A la suite des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rédiger le projet comme suit :

"PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 24 OCTOBRE 1902 CONCERNANT LE JEU.

...

...

.../...

Article 1er.-

L'article 1er, alinéa 5, de la loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu, y inséré par la loi du 22 novembre 1974, est remplacé par la disposition suivante :

"Le Roi détermine les cas où l'exploitation d'appareils de jeu de hasard reste autorisée soit en raison du caractère occasionnel de cette exploitation, soit en raison de l'importance minime du gain susceptible d'être obtenu".

Article 2.-

(Dispositions transitoires. Voir l'observation faite)".

Het ontwerp strekt tot uitlegging van het vijfde lid dat de wet van 22 november 1974 heeft ingevoegd in artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 op het spel. Dat vijfde lid bepaalt : "De Koning stelt de lijst op van de speelapparaten waarvan de uitbating in de met deze wet overeenkomende voorwaarden toegelaten blijft".

Bij arrest van 19 oktober 1977 (1) heeft het Hof van Cassatie gewezen dat het genoemde artikel 1, vijfde lid, de Koning slechts tot opdracht geeft de lijst op te stellen van de speelapparaten waarvan de exploitatie door de wet zelf toegelaten blijft, en Hem niet de bevoegdheid geeft om de exploitatie van bepaalde speelapparaten in afwijking van de wet toe te staan.

Het ontwerp bedoelt de aangehaalde bepaling integendeel te doen uitleggen als volgt : "De Koning stelt de lijst op van de kansspelapparaten waarvan de uitbating niettegenstaande het hiervoor bepaalde toegelaten blijft".

*

Zoals Advocaat-generaal VELU aanneemt in zijn conclusies die aan het bovengenoemde arrest voorafgaan, kan de interpretatie welke het ontwerp voorstaat, steun vinden in de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 november 1974. Die conclusies verwijzen naar het verslag door de heer DUA uitgebracht namens de Commissie voor de Justitie van de Senaat (Gedr. st., Senaat, zitting 1973-1974, nr 141, blz. 5-6 en 8)

.../...

---

(1) J.T. 1978, blz. 5, met de conclusies van Advocaat-generaal VELU.

en naar het verslag door Mevrouw RYCKMANS-CORIN uitgebracht namens de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. st., Kamer, buiteng. zitting 1974, nr. 171/4, blz. 2, blz. 3-4). Advocaat-generaal VELU heeft niettemin aan het Hof voorgesteld de bedoelde interpretatie te verwerpen omdat "les éléments des travaux préparatoires ne peuvent jamais prévaloir contre le texte précis d'une disposition constitutionnelle ou légale". Nu machtigt de bewuste bepaling de Koning wel tot het opstellen van "de lijst van de speelapparaten waarvan de uitbating toegelaten blijft", maar, zo voegt zij daar aan toe, "in de met deze wet overeenkomende voorwaarden". Volgens dat betoog van Advocaat-generaal VELU kan het vijfde lid van artikel 1, krachtens zijn eigen bewoordingen niet worden geacht de Koning de bevoegdheid te geven om bij wege van verordening af te wijken van de wet. Die uiteraard uitzonderlijke bevoegdheid, zou de Koning slechts kunnen worden gegeven indien de wetgever uitdrukkelijk een zodanige machtiging zou hebben verleend.

*

Het onderhavige ontwerp machtigt de Koning om van de alinea's 1 tot 4 van artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 af te wijken en wel in een uiterst ruime mate. De nieuwe tekst welke het ontwerp in die wet bedoelt in te voegen is immers in de meest algemene bewoordingen geformuleerd. Hij staat de Koning toe om, in een niet nader aangewezen mate, de toepassing te weren van de regels die de wet zelf heeft vastgesteld met betrekking tot de exploitatie van kansspelapparaten.

Het ontwerp is dan ook niet overeen te brengen met de artikelen 7, tweede lid, en 9 van de Grondwet. Krachtens die bepalingen kan alleen de wetgever misdrijven bepalen. Wel kan de wetgever, ook op dat gebied, bepaalde bijzondere bevoegdheden aan de Koning toekennen ingevolge artikel 78 van de

.../..

Grondwet. Maar wil hij de artikelen 7 en 9 van de Grondwet in acht nemen, dan moet de wetgever zelf de substantie van de toepasselijke regels vastleggen. Dezelfde beginselen gelden voor bepalingen welke afwijken van een wet die bepaalde feiten strafbaar stelt.

Mocht de wetgever in de betreffende materie zodanige technische of praktische hinderpalen ondervinden dat hij de gevallen waarin de exploitatie van kansspelapparaten toegelaten blijft, niet zelf kan omschrijven, dan moet hij op zijn minst, ter voldoening aan de voorschriften van de artikelen 7 en 9 van de Grondwet, aangeven onder welke voorwaarden de Koning, in bepaalde gevallen, de exploitatie van kansspelapparaten kan toelaten.

*

* *

Uit een en ander blijkt dat het onderhavige wetsontwerp niet mag worden opgevat als een ontwerp van uitleggingswet. Het moet worden vervangen door een ontwerp van wijzigingswet.

Overeenkomstig de hiervoren gemaakte opmerkingen moet het ontwerp op zijn minst de maatstaven vermelden op grond waarvan de Koning zal worden gemachtigd om in bepaalde gevallen de exploitatie van kansspelapparaten toe te laten.

Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 november 1974 zijn vaak aangehaald om de toelating tot het exploiteren van de bewuste apparaten te wettigen, het occasionele van die exploitatie of de geringe omvang van

.../...

de mogelijke winst (zie meergenoemd verslag van de Senaatscommissie voor de Justitie, nr 141, blz. 5-6; zie meergenoemd verslag van de Kamercommissie voor de Justitie, blz. 2-4). De Regering en de Wetgevende Kamers dienen uit te maken of de genoemde maatstaven niet met zoveel woorden in de tekst zelf van de wet dienen te worden vermeld.

Ook is het zaak van Regering en Parlement te oordelen of er geen aanleiding is om in het ontwerp bepalingen op te nemen ter uitdrukkelijke regeling van toestanden die ontstaan zijn sedert de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 13 januari 1975 houdende de lijst van de speelapparaten waarvan de uitbating toegelaten is, en vóór de inwerkingtreding van de wet waartoe het onderhavige ontwerp zal leiden.

Met inachtneming van de hiervoren gemaakte opmerkingen, wordt voorgesteld het ontwerp als volgt te redigeren :

"ONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN 24 OKTOBER 1902 OP HET SPEL.

...

...

Artikel 1.-

Artikel 1, vijfde lid, van de wet van 24 oktober 1902 op het spel, aldaar ingevoegd bij de wet van 22 november 1974, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De Koning bepaalt de gevallen waarin de exploitatie van kansspelapparaten toegelaten blijft hetzij wegens het

.../...

occasionele van die exploitatie, hetzij wegens de geringe omvang van de mogelijke winst".

Artikel 2.-

(Overgangsbepalingen. Zie de opmerking)".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. E. FALMAGNE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. FALMAGNE, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.