

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

23 janvier 2024

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 7 mai 1999
sur les jeux de hasard, les paris,
les établissements de jeux de hasard
et la protection des joueurs**

**Avis du Conseil d'État
N° 75.006/4 du 15 janvier 2024**

*Voir:***Doc 55 0384/ (S.E. 2019):**

- 001: Proposition de loi de MM. Van Hecke et *Gilkinet* et consorts.
- 002 et 003: Amendements.
- 004: Avis de l'Autorité de protection des données.
- 005 à 009: Amendements.
- 010: Rapport de la première lecture.
- 011: Articles adoptés en première lecture.
- 012 et 013: Amendements.
- 014: Rapport de la deuxième lecture.
- 015: Texte adopté en deuxième lecture.
- 016: Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 januari 2024

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 7 mei 1999
op de kansspelen, de weddenschappen,
de kansspelinrichtingen en de bescherming
van de spelers**

**Advies van de Raad van State
Nr. 75.006/4 van 15 januari 2024**

*Zie:***Doc 55 0384/ (B.Z. 2019):**

- 001: Wetsvoorstel van de heren Van Hecke en *Gilkinet* c.s.
- 002 en 003: Amendementen.
- 004: Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.
- 005 tot 009: Amendementen.
- 010: Verslag van de eerste lezing.
- 011: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
- 012 en 013: Amendementen.
- 014: Verslag van de tweede lezing.
- 015: Tekst aangenomen in tweede lezing.
- 016: Amendementen.

10757

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 75.006/4 DU 15 JANVIER 2024

Le 1^{er} décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur des amendements à une proposition de loi "nos 28 et 29, introduits par M. Christoph D'HAESE, et n° 30, introduit par MM. Jean-Marie DEDECKER et Christoph D'HAESE (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-0384/016), sur le texte adopté en deuxième lecture (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-0384/015) de la proposition de loi modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs" (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0384/001).

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 15 janvier 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois "sur le Conseil d'État", coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

PORTÉE DES AMENDEMENTS

Les amendements nos 28 et 29 visent à insérer dans la proposition de loi "modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs" adoptée en deuxième lecture par la commission de la Justice de la Chambre des représentants (ci-après: "la proposition de loi") un chapitre comprenant une disposition modifiant la loi du 19 avril 2002 "relative à

[‡] S'agissant d'amendements à une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 75.006/4 VAN 15 JANUARI 2024

Op 1 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendementen op een wetsvoorstel "nrs. 28 en 29, ingediend door de heer Christoph D'HAESE, en nr. 30, ingediend door de heren Jean-Marie DEDECKER en Christoph D'HAESE (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-0384/016), op de in tweede lezing aangenomen tekst (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-0384/015) van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers" (*Parl. St.*, Kamer, 2019, nr. 55-0384/001).

de amendementen is door de vierde kamer onderzocht op 15 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Géraldine ROSOUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2024.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten "op de Raad van State", gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de amendementen,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

In het wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers", aangenomen in tweede lezing door de commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers (hierna: "het wetsvoorstel"), beogen de amendementen nrs. 28 en 29 een hoofdstuk in te voegen dat een bepaling bevat tot wijziging van de wet van

[‡] Aangezien het om amendementen op een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaans.

la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale" de manière à y prévoir l'interdiction de la participation aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale aux personnes de moins de vingt-et-un ans.

L'amendement n° 30 vise à compléter la proposition de loi par une disposition abrogeant l'article 3*bis* de la loi du 7 mai 1999 "sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs".

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendements n^{os} 28 et 29

Ces amendements n'appellent aucune observation.

Amendement n° 30

L'amendement proposé repose sur la considération selon laquelle il est clairement démontré que "les jeux de la loterie nationale ont suffisamment d'effets de dépendance pour être qualifiés de jeux de hasard conformément à la loi sur les jeux de hasard", de sorte que rien ne justifie que les loteries "ne soient pas soumises à une politique d'octroi de licences et aux mesures de protection supplémentaires prévues par la loi sur les jeux de hasard".

L'article 2, 1°, de la loi du 7 mai 1999 définit comme suit la notion de "jeu de hasard":

"Pour l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution, il faut entendre par:

[...]

1° jeu de hasard: tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain".

Les loteries (publiques) se distinguent cependant des jeux de hasard, ainsi que l'a jugé la Cour de cassation:

"alors que, d'une part, dans le cas de la loterie, [...] le ou les gagnants sont uniquement désignés par le sort, le hasard ou toute autre forme de chance qu'ils ne peuvent influencer de manière déterminante qui se produisent sans aucune action ou collaboration active de leur part, et que, d'autre part, dans le cas du jeu de hasard, le joueur prête une collaboration active de quelque nature ou importance que ce soit, [...] de manière telle que lorsque le gagnant est désigné à la suite d'un tel jeu ou d'une telle collaboration active, cette désignation n'est pas exclusivement due au sort ou au hasard et qu'il s'agit,

19 avril 2002 "tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij", zodat die wet een verbod invoert voor personen jonger dan 21 jaar om deel te nemen aan de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij.

Amendement nr. 30 beoogt het wetsvoorstel aan te vullen met een bepaling tot opheffing van artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999 "op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers".

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendementen nrs. 28 en 29

Over deze amendementen zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. 30

Het voorgestelde amendement is ingegeven door de overweging dat overduidelijk is aangetoond dat "de gokspelen van de Nationale Loterij voldoende verslavende effecten in zich houden om ze te kwalificeren als kansspelen conform de wet op de kansspelen", zodat er geen enkele aanvaardbare reden voorhanden is waarom loterijen "niet zouden onderworpen worden aan een vergunningsbeleid en aan de extra beschermende maatregelen opgenomen in de kansspelwet".

In artikel 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999 wordt het begrip "kansspel" als volgt gedefinieerd:

"Voor de toepassing van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten wordt verstaan onder:

(...)

1° kansspelen: elk spel waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van deze inzet door minstens één der spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één der spelers, of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs toekomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte".

Zoals het Hof van Cassatie al heeft geoordeeld, onderscheiden (openbare) loterijen zich evenwel van kansspelen:

"terwijl, enerzijds, bij een loterij, (...) de winnaar of winnaars louter door het lot, het toeval of enige andere kansbepaling waarop zij geen overwegende invloed hebben, worden aangewezen, zonder dat zij daarbij op enige wijze actief optreden of medewerken en, anderzijds, bij een kansspel de speler een actieve medewerking verleent van gelijk welke aard of omvang (...) derwijze dat wanneer de winnaar ten gevolge van zodanig spel of zodanige actieve medewerking wordt aangewezen, deze aanwijzing niet uitsluitend gebeurt door het lot of het toeval en, derhalve, een kansspel voorhanden is (...) en geen

par conséquent, d'un jeu de hasard [...] et non d'une loterie qui peut être autorisée, conformément à l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries [...]”¹.

Par ailleurs, dans son arrêt 36/2021 du 4 mars 2021, la Cour constitutionnelle a jugé comme suit:

“B.15.1. La loi du 19 avril 2002 “relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale” (ci-après: la loi du 19 avril 2002) distingue, d'une part, les “loteries publiques” (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002) et, d'autre part, les “jeux de hasard et paris” (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002).

Il découle de l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999 que cette loi ne s'applique pas aux “loteries publiques” visées à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002. Dans la définition de l'objet social de la Loterie Nationale à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002, le législateur a aussi fait une distinction entre les loteries publiques, d'une part, et les paris et jeux de hasard, d'autre part.

L'article 7 de la loi du 19 avril 2002 prévoit que les activités visées à l'article 6, § 1^{er}, 1^o à 4^o, sont des tâches de service public et que la Loterie Nationale a le monopole du service visé à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, “ainsi que le droit pour les services visés à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 3^o, de faire usage des outils de la société de l'information”.

B.15.2. Partant, il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, les loteries publiques et, d'autre part, les jeux de hasard et paris. La notion de “loteries publiques” n'a pas la même portée que les jeux de hasard régulés qui relèvent de la notion de “jeux de hasard”, laquelle est définie dans la loi du 7 mai 1999. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 avril 2002, c'est le Roi qui définit la notion de “loteries publiques”.

Par ailleurs, conformément à l'article 7 de la loi du 7 mai 1999, le Roi arrête pour chacune des classes d'établissements de jeux de hasard la liste des jeux de hasard et le nombre de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée aux conditions fixées dans la loi, précitée, du 7 mai 1999.

B.15.3. Il convient dès lors d'admettre qu'en réalité, les notions de “loteries publiques” et de “jeux de hasard” ne se recoupent pas et qu'elles ont chacune leur propre contenu. Les loteries publiques présentent des caractéristiques spécifiques liées à la tâche de service public et au monopole qu'a la Loterie Nationale en ce qui les concerne”.

Compte tenu de la jurisprudence précitée, l'amendement est admissible s'il peut être démontré que les loteries publiques, bien que présentant des caractéristiques spécifiques par rapport aux jeux de hasard, peuvent néanmoins être soumises à tous égards à la loi du 7 mai 1999 et aux conditions que celle-ci prévoit pour les jeux de hasard.

¹ Cass., 3 mai 1993, n° F-19.930.503-8 (F1993N).

loterij die kan worden toegelaten overeenkomstig artikel 7 van de wet van 31 december 1851 op de loterijen (...)”¹.

Het Grondwettelijk Hof heeft voorts in zijn arrest nr. 36/2021 van 4 maart 2021 het volgende geoordeeld:

“B.15.1. In de wet van 19 april 2002 “tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij” (hierna: de wet van 19 april 2002), wordt een onderscheid gemaakt tussen de “openbare loterijen”, enerzijds, (artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002) en de “kansspelen en weddenschappen”, anderzijds, (artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002).

Uit artikel 3*bis*, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 volgt dat de wet van 7 mei 1999 niet van toepassing is op “openbare loterijen” bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002. Ook bij de omschrijving van het maatschappelijk doel van de Nationale Loterij in artikel 6, § 1, van de wet van 19 april 2002 wordt een onderscheid gemaakt tussen openbare loterijen, enerzijds, en weddenschappen en kansspelen, anderzijds.

Artikel 7 van de wet van 19 april 2002 bepaalt dat de activiteiten bedoeld in artikel 6, § 1, 1^o tot 4^o, taken zijn van openbare dienst en dat de Nationale Loterij het monopolie heeft van de dienst bedoeld in artikel 6, § 1, 1^o, “alsmede het recht voor de diensten bedoeld in artikel 6, § 1, 1^o, 2^o en 3^o, gebruik te maken van de informatiemaatschappij-instrumenten”.

B.15.2. Bijgevolg dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de openbare loterijen, enerzijds, en de kansspelen en weddenschappen, anderzijds. Het begrip “openbare loterijen” dekt een andere lading dan de gereguleerde kansspelen die vallen onder het begrip “kansspelen”, dat wordt gedefinieerd in de wet van 7 mei 1999. De Koning bepaalt op grond van artikel 6, § 1, 1^o, van de wet van 19 april 2002 wat openbare loterijen zijn.

De Koning bepaalt daarnaast op grond van artikel 7 van de wet van 7 mei 1999 per klasse van kansspelinrichting de lijst kansspelen en het aantal kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan onder de voorwaarden van de voormelde wet van 7 mei 1999.

B.15.3. Dienvolgens dient te worden aangenomen dat de begrippen “openbare loterijen” en “kansspelen” elkaar in de realiteit niet overlappen en elk een eigen inhoud hebben. De openbare loterijen vertonen specifieke kenmerken die verband houden met de taak van openbare dienst en het monopolie die de Nationale Loterij ter zake heeft.”

Gelet op de voornoemde rechtspraak is het amendement toelaatbaar als kan worden aangetoond dat openbare loterijen, hoewel ze specifieke kenmerken vertonen in vergelijking met kansspelen, niettemin in alle opzichten kunnen worden onderworpen aan de toepassing van de wet van 7 mei 1999 en aan de voorwaarden die deze wet aan kansspelen oplegt.

¹ Cass. 3 mei 1993, AR F-19.930.503-8 (F1993N).

Il est par ailleurs observé que les loteries font l'objet d'autres dispositions légales – prévues dans la loi du 31 décembre 1851 “sur les loteries” et loi du 19 avril 2002 “relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale” – que l'amendement examiné ne tend ni à modifier ni à abroger. Il convient dès lors, en tout état de cause, de veiller à la cohérence des dispositions applicables aux loteries publiques.

Enfin, en abrogeant l'article 3*bis* de la loi du 7 mai 1999, l'amendement n° 30 aurait une portée plus large que celle visant à soumettre les jeux et loteries proposés par la Loterie Nationale aux dispositions de cette loi. En effet, les jeux de loterie comprennent également les tombolas pour la bonne cause, visées à l'article 7 de la loi du 31 décembre 1851 “sur les loteries”. Les auteurs de l'amendement s'assureront que leur intention est également de soumettre ce type de jeu de loterie aux dispositions de la loi du 7 mai 1999.

*

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

Er wordt overigens op gewezen dat loterijen ook onder de toepassing vallen van andere wetsbepalingen – vastgesteld in de wet van 31 december 1851 “op de loterijen” en in de wet van 19 april 2002 “tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij” – die het voorliggende amendement noch wijzigt, noch opheft. Men dient er dan ook in elk geval voor te zorgen dat de bepalingen die op de openbare loterijen van toepassing zijn, onderling samenhangen.

Amendement nr. 30 zou, ten slotte, door de opheffing van artikel 3*bis* van de wet van 7 mei 1999 een ruimere strekking krijgen dan die welke erin bestaat de door de Nationale Loterij voorgestelde spelen en loterijen te onderwerpen aan de bepalingen van die wet. Loterijen omvatten immers eveneens de tombola's voor het goede doel, bedoeld in artikel 7 van de wet van 31 december 1851 “op de loterijen”. De indieners van het amendement moeten nagaan of het hun bedoeling is dat de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 ook voor dat type loterijspel gelden.

*

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO