
SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 17 NOVEMBRE 1896.

Rapport de la Commission spéciale (1), chargée d'examiner la Proposition de Loi concernant les paris et jeux de Bourse et l'exploitation des jeux de hasard et de certains paris.

(Voir les nos 16 et 54, session de 1895-1896, et 5, session de 1896-1897, du Sénat.)

PROJET DE LOI SUR L'EXPLOITATION DES JEUX.

Présents : MM. le Baron T'KINT DE ROODENBEKE, Président ; BARA, LEJEUNE, le Comte DE RIBAUCCOURT, HARDENPONT, SIMONIS, MONTEFIORE LEVI, JANSON, le Comte THIERRY DE LIMBURG STIRUM, VERCRUYSSÉ et le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Rapporteur.

MESSIEURS,

La troisième partie comprise dans la proposition de loi déposée par M. Lejeune visait les jeux de hasard en général ; notre honorable collègue estime que de même qu'en matière de paris de courses ou autres, il n'est possible ici que de poursuivre et d'atteindre l'organisation ou l'exploitation de jeux.

La proposition appliquait ce principe d'une manière complète, et quelques membres de la Commission partageaient cette opinion. L'un d'entre eux a développé la proposition suivante : L'article 305 du Code pénal ayant reçu par des récents arrêts une interprétation qui permet d'éluider les intentions du législateur et la jurisprudence semblant fixée pour longtemps, il importe de corriger cette disposition en la complétant. Le vrai fait délictueux que les auteurs du Code pénal ont voulu poursuivre, c'est la perception injuste d'un bénéfice. La loi que nous voulons faire doit donc viser ce fait. Il propose en conséquence de dire :

« La disposition de l'article 305 du Code pénal est applicable aux

(1) Cette Commission, présidée par M. le président du Sénat, est composée de MM. BARA, DUPONT, LEJEUNE, le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, le Comte DE RIBAUCCOURT, HARDENPONT, SIMONIS, le Baron DE CONINCK DE MERCKEM, MONTEFIORE LEVI, JANSON, le Comte THIERRY DE LIMBURG STIRUM et VERCRUYSSÉ.

- » cercles privés, lorsque, sous un prétexte quelconque, il est prélevé un
- » bénéfice au profit des agents, gérants, administrateurs, directeurs,
- » employés ou toutes personnes autres que les joueurs.
- » N'est pas réputé bénéfique le prélèvement pour les dépenses nécessaires
- » du cercle, tels que les loyers, les salaires des employés et domestiques,
- » l'éclairage et le chauffage et autres dépenses de même nature, sans que
- » néanmoins celles-ci puissent faire l'objet d'un forfait. »

La suppression complète de l'exploitation du jeu a été écartée par la majorité de votre Commission.

D'autres membres voudraient procéder d'une manière moins radicale et admettre, pour réduire l'étendue du mal, des exceptions ; ils permettraient l'organisation de jeux par l'État dans certaines villes.

Une troisième opinion, afin d'éviter de brusquer les choses, désirerait obtenir une amélioration à la situation existante en réglementant les cercles privés, ou soi-disant tels, et en imposant aux joueurs une forte taxe sous forme de droit d'entrée.

D'autres enfin estiment que la loi doit créer le délit d'exploitation des jeux, mais que par exception le Gouvernement pourrait autoriser dans certaines villes l'établissement de cercles privés où des jeux seraient autorisés sous la surveillance spéciale de l'État ; l'action de celui-ci s'étendrait même sur les admissions des membres. Il déterminerait également l'emploi des bénéfiques.

Nous allons exposer ces divers systèmes.

Mais d'abord il faut reconnaître avec l'auteur de la proposition de loi, « l'urgente nécessité qu'il y a de prendre des mesures contre l'exploitation de la passion du jeu et de substituer à la législation sous le régime de laquelle elle a pris les proportions d'un scandale public, dont les honnêtes gens s'indignent, des dispositions plus précises, plus étendues et plus sévères. »

En présence de ce développement énorme atteint par les jeux de hasard ou qui frisent ce caractère, votre Commission croit qu'on ne peut rester indifférent et qu'il incombe au législateur, par un devoir absolu de conscience, de porter remède à ce triste état de choses.

Il n'est pas nécessaire de reproduire ici les paroles si éloquentes et les considérations si vraies qui servent d'introduction à la seconde partie de la proposition de notre collègue.

Le vain prétexte que l'étranger nous apporte son argent ne peut justifier le maintien d'une législation évidemment insuffisante. Personne ne niera qu'il est urgent de légiférer.

De là, la proposition portant interdiction absolue de l'exploitation du jeu ; c'est un délit, puni sévèrement dans la personne de l'auteur principal et dans celle des coopérateurs directs ou indirects.

La mesure est radicale ; toutes les hésitations qu'a fait naître l'article 305 du Code pénal disparaissent ; il n'y a plus d'excuses possibles. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'étudier les variations de la

jurisprudence. Le Projet de Loi proposé supprimant l'article 305 et le remplaçant par un système nouveau, tranche complètement la question.

La mesure sera-t-elle efficace? C'est ce que les partisans du second système mettent en doute. Pour eux, le jeu est une passion humaine qui pas plus que toute autre passion ne peut être victorieusement combattue par la loi pénale.

Il y aura toujours des joueurs et des gens qui exploiteront cette passion, en organisant des tripots clandestins. Pour un tripot qui tombera sous le coup de la loi, il s'en créera vingt autres où les mesures de précaution seront plus habilement prises. Au surplus, la loi vient bien tard; il y a longtemps qu'elle eût dû être faite, et aujourd'hui il n'est plus possible de légiférer d'une manière absolue. L'exception s'impose comme une sorte de canalisation indispensable.

Ce second système admet la règle générale d'interdiction dans toute son étendue, mais il y ajoute une exception et formule la loi comme suit :

Les articles 6, 7, 8, 9 et 10 de la proposition Lejeune deviennent les cinq premiers articles du projet, intitulé : *Loi relative à l'exploitation des jeux*.

Ils y ajoutent les dispositions suivantes :

« ART. 6. Par exception aux dispositions précédentes, le Gouvernement est autorisé à organiser des jeux sous sa direction et son contrôle dans les villes d'Ostende et de Spa.

» Les bénéfices à provenir de ces jeux sont partagés comme suit :
 » chacune des deux villes recevra le quart des bénéfices nets réalisés chez elle, en compensation de la prestation de ses locaux; le surplus sera versé à la caisse de secours pour accidents du travail.

» ART. 7. Il est interdit aux administrations publiques provinciales, communales, hospitalières ou autres de permettre l'exploitation de jeux dans les locaux dépendant de leurs propriétés. »

Le projet ainsi formulé soulève de très grosses objections. C'est, dit-on, le rétablissement des jeux officiels supprimés en 1872 à la suite de la suppression des jeux en Allemagne. Il est très grave d'ouvrir des jeux en leur donnant ce caractère officiel. De quel droit, ajoute-t-on, en présence des jeux existants dans un grand nombre de villes, ne les maintenir que dans deux d'entre elles et les supprimer dans les autres? Celles-ci en retirent également des ressources indispensables pour équilibrer leurs finances! Car on en est arrivé là; il n'y a plus de matière imposable. Certaines autorités communales spéculent sur le vice et la passion. On a même la tendance de reconnaître dans la situation actuelle des droits acquis; ce qui est absolument inadmissible.

Toutes ces circonstances effraient l'opinion, qui devient hésitante.

Un autre système assez différent a été présenté. Son auteur désire par-dessus tout, — et son désir est partagé par votre Commission, — éviter la création de maisons de jeux directement par l'État, maisons qui revêtiraient ainsi un caractère officiel. Il pose en principe que

l'exploitation des jeux est interdite. Par exception le Gouvernement pourrait autoriser dans certaines villes, l'établissement de cercles privés où certains jeux de hasard seraient tolérés sous la surveillance des agents de l'État. L'État aurait à approuver les statuts, exercerait un droit de veto absolu sur l'admission des membres et déterminerait l'emploi des bénéfices.

Ce seraient des cercles privés d'une nature spéciale. Les cercles privés ordinaires fondés dans un but d'agrément pour leurs membres, présentant toutes les conditions d'une existence durable, continueraient à vivre comme par le passé ; mais il leur serait interdit d'exploiter ou de laisser exploiter les jeux pour en retirer un bénéfice.

Ce système a le tort de ne pas limiter le nombre de cercles à jeux. Aux termes de la loi ainsi conçue, le Gouvernement aurait la latitude de permettre l'ouverture de plusieurs cercles dans un grand nombre de villes. Il a semblé à votre Commission qu'il serait, en tout cas, nécessaire de restreindre la délégation donnée à l'État et de fixer le nombre de villes, peut-être même de les désigner, et d'indiquer le nombre de cercles à ouvrir par ville.

Un membre, renchérissant sur cette opinion, a fait observer qu'il serait préférable de supprimer, autant que possible, l'ingérence de l'État dans l'organisation ou la surveillance des jeux pour enlever absolument à ceux-ci tout caractère officiel ; il estime que cette surveillance pourrait être confiée plus utilement aux administrations communales. Cette opinion n'est pas complètement admissible. Pareille surveillance ne paraît pas pouvoir être aussi efficace que celle de l'État. Comme la commune participe au partage des bénéfices, son action serait intéressée. Peut-être vaudrait-il mieux confier la surveillance des jeux à des agents à nommer par la caisse des accidents du travail.

Quoi qu'il en soit, il semble qu'il est impossible d'écarter absolument la surveillance de l'État. Il vaudrait mieux lui confier ce service. Mais votre Commission estime qu'il y a là plutôt une question de réglementation.

Dans le même ordre d'idées, un membre de votre Commission, ne se ralliant pas à l'avis de former des cercles proprement dits, où les membres sont tous soumis aux formalités du ballottage, préfère des institutions organisées par des particuliers, où l'entrée serait libre à toute personne payant, à chaque entrée par jour, la somme de 20 francs ; pas d'abonnement, pas de *sortie*, ou de *contremarque*, — on pourrait en trafiquer, — ce serait une réglementation de l'exploitation des jeux.

Nous avons reproduit toutes ces propositions, qui toutes ont soulevé des objections sérieuses. Toutes sont incomplètes ou d'une application trop difficile.

La solution du problème n'est pas aisée. Le but à atteindre apparaît

dans toute son évidence ; mais les moyens à employer ne se trouvent pas aisément.

Un membre de votre Commission a émis, dans notre dernière réunion, une autre idée et formulé une proposition.

L'article 557 § 3 du Code pénal punit ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics, des jeux de loterie ou d'autres jeux de hasard.

Il étend cette interdiction à l'organisation et à l'exploitation des jeux d'argent de quelque nature, dans tout lieu public, et punit la transgression de cette défense des peines prévues à l'article 305 du même code, c'est-à-dire de huit jours à six mois de prison et de 100 à 5,000 francs d'amende ou d'une de ces peines seulement.

Le jeu ordinaire qui se joue entre deux ou quelques amateurs, comme le whist, le piquet, le domino, et d'autres ne tomberaient pas sous le coup de cette interdiction. L'organisation ou l'exploitation — comme par exemple une table d'écarté avec galerie de parieurs, le siam, le ravachol, la baraque, et bien d'autres — inutile de nommer le baccara, la roulette, le trente-et-quarante, tels seraient, entre autres, les jeux interdits ; tous ces jeux sont pratiqués par un seul joueur dénommé banquier, généralement contre une galerie composée de parieurs, désignés sous le nom de pontes.

Quant aux maisons de jeux clandestines, vulgairement dites *tripots*, elles tombent sous le coup de la loi comme ayant tous les caractères de lieu public, ou, si elles ont des apparences suffisantes de cercle privé, elles seront assujetties à une disposition nouvelle que nous allons exposer.

Un principe nous paraît inacceptable, celui du partage des bénéfices entre les exploitants du jeu et les pouvoirs publics. Dans le système exposé, il ne peut être question de pareil partage.

Pour atteindre plus sûrement les maisons de jeux, surtout pour en réduire le nombre, l'auteur du projet nouveau propose de les soumettre à un droit de licence très élevé. Il est trop difficile de combiner un système de pénalité qui soit réellement efficace, avec une série d'exceptions nécessitées par l'état de choses actuel. Ne vaudrait-il pas mieux traiter la passion du jeu comme la loi traite déjà la passion de l'alcool, avec plus de sévérité toutefois ?

De là tout cercle privé ou société où des jeux sont organisés dans un but de lucre, serait assujetti au paiement d'un droit de licence qui s'élèverait de 100 à 200 francs par membre inscrit sur les registres du cercle. Le minimum du droit serait fixé à 100,000 francs au moins, payable d'avance, et le chiffre définitif réglé à la fin de l'année sur inspection des livres. Un cercle de ville d'eau où auraient passé 3,000 joueurs devrait payer 600,000 francs de droit de licence. Peu de cercles probablement pourraient résister à ce régime. Le droit de licence serait une condition de leur maintien ; il devrait être payé annuellement.

Quant aux détails d'exécution et aux mesures à prendre, le Gouvernement les fixerait par arrêté royal.

Le Gouvernement, consulté, a déclaré ne pouvoir accepter aucun des

projets portant à côté d'une règle générale d'interdiction, l'admission d'exceptions d'autant plus graves que toutes amènent dans l'exploitation des jeux l'intervention plus ou moins étendue de l'État, et donnent à celui-ci une part dans les bénéfices de l'exploitation. Il accepte, au contraire, le dernier projet basé sur le droit de licence comme remède à la plaie si profonde causée par le développement du jeu.

En présence de cette déclaration, votre Commission, après avoir écarté les autres projets, a examiné celui formulé en dernier lieu. Elle en a établi le texte tel qu'il est joint en annexe au présent rapport et a l'honneur de vous en proposer, à la majorité de ses membres, l'adoption.

Des objections peuvent être faites au système; on peut le critiquer, mais nous y voyons une tentative sérieuse d'amélioration. Si, contrairement à notre attente, l'expérience prouvait que la loi est insuffisante, le législateur aurait à l'améliorer.

Votre Commission ne veut pas terminer ce rapport sans exprimer les regrets qu'elle éprouve de ce que le premier auteur d'une proposition de loi sur les jeux, M. le Baron de Coninck de Merckem, retenu par la maladie, n'ait pu prendre part à ses travaux.

Le Président,

BARON T'KINT DE ROODENBEKE.

Le Rapporteur,

BARON SURMONT DE VOLSBERGHE.

LOI SUR L'EXPLOITATION DES JEUX.

CHAPITRE I.

DU JEU DANS LES LIEUX PUBLICS.

ARTICLE 1^{er}.

L'exploitation ou l'organisation de jeux est interdite dans les lieux publics.

Seront considérés comme jeux organisés, les jeux de banque ainsi que tous jeux qui auront donné lieu à des paris de la part de tiers.

Ne tombe pas sous l'application de la présente disposition, le fait de percevoir la redevance d'usage pour l'emploi du matériel des jeux d'adresse.

ARTICLE 2.

Les contrevenants à la précédente disposition : auteurs, co-auteurs et complices seront punis des peines édictées par l'article 305 du Code pénal.

CHAPITRE II.

DU JEU DANS LES CERCLES PRIVÉS.

ARTICLE 3.

Est soumis au droit de licence ci-après indiqué tout cercle privé au sein

duquel le jeu est organisé au profit d'une personne ou d'un groupe de personnes distinct de la collectivité des membres qui fréquentent le cercle, soit qu'il y ait prélèvement sur les enjeux ou sur les gains, soit que l'exploitation ait pour base les chances respectives des joueurs.

ARTICLE 4.

Le montant annuel du droit de licence est établi d'après le nombre des personnes admises à fréquenter le cercle dans le courant de chaque année; il est fixé par arrêté royal, dans les limites de 100 à 200 francs par personne, sans toutefois pouvoir être inférieur à 500,000 francs.

Ce minimum de 500,000 francs sera payé d'avance.

Le montant en sera versé dans l'une des agences de la Banque nationale au nom du receveur des contributions directes dans le ressort duquel le cercle sera établi.

ARTICLE 5.

Les cercles visés à l'article 3 ne peuvent être ouverts qu'après déclaration faite au receveur des contributions directes du ressort, par le gérant ou l'un des administrateurs du cercle.

ARTICLE 6.

Le droit de licence est dû pour l'année entière, quelle que soit la date de l'ouverture du cercle.

ARTICLE 7.

Les communes sont en outre autorisées à percevoir des centimes additionnels au droit de licence perçu par l'État.

ARTICLE 8.

Tout membre du cercle ne pourra fréquenter ses locaux qu'après son inscription régulière sur les registres de la société.

Les registres du cercle, les pièces de comptabilité et autres documents similaires seront soumis, en tous temps, à l'inspection des agents de l'autorité.

Ces mêmes agents auront toujours accès dans les locaux.

Toute infraction à ces dispositions ainsi que l'infraction à l'article 5 sera punie d'une amende de 25,000 francs ou d'un emprisonnement subsidiaire de un à trois mois.

Le Rapporteur,

Baron SURMONT DE VOLSBERGHE.