

Rolnummer 351
Arrest nr. 12/93 van 18 februari 1993

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door het Hof van Beroep te Bergen bij arrest van 11 december 1991 in zake de Belgische Staat tegen de naamloze vennootschap Reader's Digest.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters D. André en F. Debaedts, en de rechters K. Blanckaert, H. Boel, L. François, P. Martens en Y. de Wasseige, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter D. André,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp*

Bij arrest van 11 december 1991 in zake van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Economische Zaken, tegen de naamloze vennootschap Reader's Digest, heeft het Hof van Beroep te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 1, 7 en 8, van de wet van 31 december 1851 op de loterijen, artikel 1 van de wet van 6 juli 1964 betreffende de Nationale Loterij en de artikelen 301 tot 304 van het Strafwetboek de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet ? »

II. *De rechtspleging in het bodemgeshil*

Bij de Rechtbank van Koophandel te Brussel werd door de Belgische Staat een oorspronkelijk verzoek aanhangig gemaakt dat met name ertoe strekte de organisatie, door de n.v. Reader's Digest, van niet-toegelaten tombola's te doen ophouden; de Rechtbank van Koophandel heeft dat verzoek van de Belgische Staat afgewezen bij beslissing van 6 juli 1979, die door het Hof van Beroep te Brussel werd bekrachtigd in een arrest van 27 juli 1984.

Het Hof van Cassatie, in voorziening aangezocht door de Belgische Staat, heeft dat arrest verbroken en de zaak verwezen naar het Hof van Beroep te Bergen, dat de voormelde prejudiciële vraag heeft gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 19 december 1991 ter griffie is ontvangen.

Bij beschikking van 19 december 1991 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was om de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet toe te passen.

Overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet is van de verwijzingsbeslissing kennisgegeven bij op 15 januari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 16 en 17 januari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde bijzondere wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 24 januari 1992 bekendgemaakt.

De Nationale Loterij, openbare instelling, vertegenwoordigd door haar raad van bestuur, met zetel te 1000 Brussel, Kardinaal Mercierstraat 6, die woonplaats heeft gekozen ten kantore van Mr. L. Simont, advocaat bij het Hof van Cassatie, H. Wafelaertsstraat 47-51 te 1060 Brussel, heeft bij op 21 februari 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

De Belgische Federatie van de Distributieondernemingen, vereniging zonder winstoogmerk met zetel te 1060 Brussel, Sint-Bernardusstraat 60, vertegenwoordigd door haar raad van bestuur, die woonplaats heeft gekozen ten kantore van Mr. F. De Visscher, advocaat, de Broquevillelaan 116 te 1200 Brussel, heeft bij op 24 februari 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

De naamloze vennootschap Reader's Digest, waarvan de zetel gevestigd is te 1080 Brussel, Henegouwenkaai 29, heeft bij op 28 februari 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, met ambtswoning te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft bij op 28 februari 1992 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet zijn afschriften van die memories overgezonden bij op 9 maart 1992 ter post aangetekende brieven, die op 10 maart 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Elk van de partijen heeft bij ter post aangetekende brief een memorie van antwoord ingediend, namelijk :de Belgische Federatie van de Distributieondernemingen op 1 april 1992, de n.v. Reader's Digest op 7 april 1992, de Nationale Loterij op 9 april 1992 en de Ministerraad op 9 april 1992.

Bij beschikkingen van 25 mei 1992 en 8 december 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, respectievelijk tot 19 december 1992 en tot 19 juni 1993 verlengd.

Bij besluit van 15 december 1992 heeft het Hof beslist dat ten gevolge van de inruststelling van voorzitter I. Pétry en de benoeming van J. Wathelet tot voorzitter, rechter Y. de Wasseige in de zetel de plaats zal innemen die oorspronkelijk aan J. Wathelet was toegewezen.

Bij beschikking van 27 oktober 1992 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 26 november 1992.

Van die beschikking is aan de partijen kennisgegeven en zij zijn, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte gebracht bij op 20 oktober 1992 ter post aangetekende brieven, die op 29 en 30 oktober 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Ten gevolge van de inruststelling van voorzitter J. Wathelet op 19 november 1992, vervult rechter D. André de functie van voorzitter; bij beschikking van 26 november 1992 heeft rechter F. Debaedts, waarnemend voorzitter in functie als gevolg van de verhindering van voorzitter J. Delva, rechter P. Martens aangewezen om de zetel aan te vullen en heeft hij vastgesteld dat rechter Y. de Wasseige rechter D. André als verslaggever vervangt. Rechter D. André is tot voorzitter verkozen op 22 december 1992.

Op de terechtzitting van 26 november 1992 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Byl, advocaat bij de balie te Brussel, voor de n.v. Reader's Digest;

. Mr. P. Lemmens, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. L. Simont, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad en voor de Nationale Loterij;

. Mr. F. De Visscher, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Belgische Federatie van de Distributieondernemingen;

- hebben de rechters Y. de Wasseige en H. Boel verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Stelling van de n.v. Reader's Digest

A.1.1. Na een herinnering aan de in het geding zijnde bepalingen stelt de n.v. Reader's Digest in haar memorie dat de wetgever, wanneer hij de loterijen verbiedt, de bedoeling heeft het publiek of de consument te beschermen tegen speelzucht en de daarmee gepaard gaande risico's voor het familiebezit. Zij wijst vervolgens op het door de wetgever in aanmerking genomen criterium van onderscheid, om, naargelang van het geval, een loterij te verbieden of toe te laten, namelijk dat de winsten besteed worden aan een doel van openbaar nut, en betwist dat dit criterium « in verband staat met het doel (hierboven geciteerd), de gevolgen van de bestreden maatregel en de aard van de in het geding zijnde beginselen ».

A.1.2.a. Zij beperkt haar kritiek tot het onderscheid tussen de gratis loterijen, die verboden zijn, en de niet-gratis loterijen van openbaar nut, die toegelaten zijn, en is van mening dat dit verschil in behandeling geen enkel verband vertoont met het door de wetgever nagestreefde doel, aangezien, per definitie, « de kosteloze loterijen geen gevaar voor het publiek inhouden ». Zij analyseert die gratis loterij als een reclamemiddel, dat zij vanuit technisch oogpunt beschrijft; dat middel zou vergelijkbaar zijn met andere reclamemiddelen, zoals het geven van een geschenk, en is wettig zodra het is aangekondigd en ontvangen als zijnde gratis.

A.1.2.b. Subsidiar wordt in de memorie gewezen op het onevenredig karakter van het algemeen verbod op loterijen ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel. Enerzijds zou de wetgever, naar analogie met het Franse systeem, de publicitaire loterijen kunnen reglementeren, in plaats van ze te verbieden. Anderzijds is het argument volgens hetwelk de ondernemingen hun toevlucht zouden kunnen nemen tot toegelaten loterijen, naast het feit dat het voor hen een duur systeem is, irrelevant vermits dat systeem ook inhoudt dat de bescherming van de consumenten wordt aangetast.

A.1.3. Daarnaast haalt de partij in haar memorie een aantal elementen aan waaruit zou blijken dat het ware door de wetgever nagestreefde doel de verlichting van de Staatsfinanciën is en niet de overweging van het openbaar nut of de bescherming van de consument; die budgettaire bezorgdheid, die op zich lovenswaardig is maar aan kritiek onderhevig omdat zij gepaard gaat met het aansporen tot het spel, confronteert de partij met het voor de ondernemingen nadelige verbod van een reclamemiddel dat nochtans ongevaarlijk is aangezien het gratis is, en besluit dat het verschil in behandeling « ongerechtvaardigd en onduelbaar is ».

A.1.4. In haar memorie van antwoord verklaart de n.v. Reader's Digest de argumenten van de Ministerraad en van de Nationale Loterij te aanvaarden in zoverre zij betrekking hebben op het onderscheid onder de loterijen waarvoor moet worden betaald, maar verwerpt ze in zoverre zij de gratis loterijen beoogt.

Volgens haar is de controle op de financiële middelen die door de gratis loterijen worden verworven, irrelevant, aangezien zij per hypothese vanwege de deelnemers geen enkele financiële bijdrage onderstellen; zij wijst op het probleem van de controle op het werkelijk gratis karakter van die loterijen, die evenwel niet onder de bevoegdheid van het Arbitragehof valt maar wel onder die van de rechtbanken.

Stelling van de Belgische Federatie van de Distributieondernemingen

A.2.1. Verwijzend naar haar statutair doel en naar de handelsactiviteiten van de leden die zij vertegenwoordigt, verantwoordt de Belgische Federatie van de Distributieondernemingen, in haar memorie, haar belang om in deze zaak tussen te komen.

A.2.2.a. Ten gronde wordt in de memorie beklemtoond dat de rechtsleer en de rechtspraak (waaronder het arrest waarin de prejudiciële vraag is gesteld) aan het in artikel 301 van het Strafwetboek bedoelde begrip « loterij » een zeer ruime interpretatie geven, in die zin dat niet alleen de loterijen onder bezwarende titel worden beoogd maar ook de gratis loterijen, zoals die welke aan de organisator een louter publicitair voordeel geven.

Door de loterijen waarvoor moet worden betaald, zoals de Nationale Loterij, en die een beroep doen op reclame, toe te laten, en door de andere loterijen, die ook een beroep doen op reclame, maar gratis zijn, te verbieden, zou de wetgever aldus een verschil in behandeling in het leven roepen dat niet evenredig is met het nagestreefde doel.

Vertrekkend van de stelling dat het doel erin bestaat de consument financieel en sociaal te beschermen, uit de Federatie in dat opzicht kritiek op het bestaan van toegelaten loterijen waarvoor moet worden betaald, zonder dat de besteding van de winsten aan doeleinden van openbaar nut doeltreffend zou zijn.

Uitgaande evenwel van de stelling volgens welke de door de openbare overheid geboden waarborgen inzake matiging en respect voor de burgers in die zin zouden worden beschouwd dat zij de Nationale Loterij en de andere toegelaten loterijen wettigen, leidt de Federatie daaruit af dat de bestaansreden van het verbod van loterijen zou moeten worden opgevat als zijnde « de bescherming van de burger of van de verbruiker tegen de ongecontroleerde aansporing, uitgaande van bepaalde voordelen, om hem te doen deelnemen aan het verkrijgen van een winst bij lottrekking ». Het zou derhalve onverantwoord zijn de gratis loterijen te verbieden.

A.2.2.b. In ieder geval, gesteld dat er een redelijk verband is tussen de verschillende behandeling (toegelaten loterijen waarvoor moet worden betaald / gratis loterijen die niet zijn toegelaten) en het door de wetgever nagestreefde doel, is de Federatie in haar memorie van oordeel dat de gevolgen onevenredig zijn in zoverre een totaal verbod van gratis loterijen wordt ingesteld terwijl het door de wetgever nagestreefde doel met controle- of matigingsmaatregelen had kunnen worden bereikt.

A.2.2.c. Tot slot is de Federatie van oordeel dat de in de prejudiciële vraag beoogde bepalingen de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schenden in zoverre zij « een verrichting verbieden die het publiek wordt aangeboden en die bestemd is om winst te verschaffen door middel van het lot, waarbij die verrichting vanwege de deelnemer niet de toekenning inhoudt van enig voordeel aan de organisator of aan een derde ».

A.2.3.a. In haar memorie van antwoord aanvaardt de Belgische Federatie van de Distributieondernemingen de stelling van de Nationale Loterij en van de Ministerraad bij de niet-gratis loterijen, in zoverre zij het verschil tussen de verboden loterijen en de toegelaten loterijen verantwoordt met de controle door de openbare overheid en de besteding van de winsten aan doeleinden van openbaar nut. De Federatie beklemtoont evenwel dat de bestreden discriminatie in feite bestaat tussen de aldus toegelaten loterijen waarvoor moet worden betaald en de verboden gratis loterijen.

A.2.3.b. Tot slot verwijst de partij in haar memorie naar de voorwaarden en de controles die wegen op de toegelaten loterijen waarvoor moet worden betaald : in haar memorie van antwoord leidt zij daaruit af dat zulke controles op die manier mogelijk zouden zijn voor de gratis loterijen en dat de oplossing die erin bestaat ze gewoon te verbieden, onevenredig is met het door de wetgever nagestreefde doel.

Stelling van de Ministerraad

A.3.1. Zonder in te gaan op de vraag van het onderscheid tussen de niet-toegelaten loterijen en de financiële en andere verrichtingen, gedaan met premies of terugbetaalbaar bij wijze van loting, analyseert de Ministerraad de prejudiciële vraag in die zin dat zij een onderscheid maakt tussen de toegelaten en de niet-toegelaten loterijen.

A.3.1.a. Volgens de Ministerraad berust dat onderscheid op twee objectieve criteria : enerzijds, wat de privé-

personen betreft, de aanwezigheid of afwezigheid van het doel van openbaar nut en, anderzijds, het juridisch statuut (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk) van de betrokken personen.

A.3.1.b. Wat het nagestreefde doel betreft, beklemtoont de Ministerraad dat de aanneming van de wet van 6 juli 1964 in die zin is opgevat dat ze in de lijn ligt van de wet van 31 december 1851 in het algemeen en van haar bepalingen die uitzonderingen op het principiële verbod van loterijen toestaan in het bijzonder; net zoals de andere toegelaten loterijen is de Nationale Loterij verplicht haar winsten te besteden aan doeleinden van openbaar nut, wat het doel zou zijn dat het aangevochten verschil in behandeling verantwoordt.

De Ministerraad voegt eraan toe dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de nieuwe wet van 22 juli 1991 bijkomende motieven zijn aangevoerd om de organisatie van een Nationale Loterij door de Staat te verantwoorden, zoals de noodzaak controle uit te oefenen op de aanwending van de opbrengsten die uit de loterijen voortkomen, het streven om overdaad te vermijden door het aantal loterijen te beperken en de wil om de verbruiker te beschermen. Die verschillende motieven zouden de rechtsgrond vormen, zowel voor het behoud van het principiële verbod als van de beperkte uitzonderingen op dat principe, met name ten gunste van de Nationale Loterij.

A.3.1.c. Tot slot wordt in de memorie aangevoerd dat die middelen (principeel verbod - beperkte uitzonderingen) een redelijk verband van evenredigheid vertonen met de hierboven vermelde doeleinden, in zoverre de personen die geen toelating krijgen, zelf biljetten kunnen kopen die zijn uitgegeven door een vereniging die een vergunning heeft gekregen en ze in omloop kunnen brengen voor reclaimedoeleinden.

A.3.2.a. In zijn memorie van antwoord stelt de Ministerraad in de eerste plaats dat artikel 301 van het Strafwetboek wel degelijk in die zin moet worden uitgelegd dat het in beginsel zowel de loterijen waarvoor moet worden betaald als de gratis loterijen verbiedt.

A.3.2.b. Hij merkt op dat het eerste criterium van onderscheid door de n.v. Reader's Digest als objectief en redelijk wordt erkend, ook al betwist hij de eraan gegeven kwalificatie van « officieel » criterium. Ten aanzien van het tweede criterium van onderscheid beklemtoont hij dat het wel degelijk gaat om het juridisch statuut (Staat of andere rechtspersoon) en niet om het criterium van openbaar nut, dat slechts als door de wetgever nagestreefd doel een rol speelt.

A.3.2.c. Ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel, legt de Ministerraad de nadruk op het feit dat niet het doel in aanmerking moet worden genomen dat aan het principieel verbod van de loterijen ten grondslag ligt, maar wel het doel dat de uitzonderingen op dat principiële verbod verantwoordt. Het zijn juist die doeleinden van openbaar nut die de wetgever ertoe hebben gebracht zich ten aanzien van de kansspelen minder terughoudend te betonen - een volledig verbod zou volgens hem utopisch zijn - en de organisatie ervan voor te behouden aan de private of openbare instellingen welke die doeleinden nastreven, en aldus in zekere zin de drang naar winst te kanaliseren.

Ten aanzien van de private loterijen voert de Ministerraad aan dat het gaat om instellingen die geen enkel winstgevend doel nastreven en waaraan slechts toelating wordt gegeven onder zeer strikte voorwaarden en met toezicht op de naleving van die voorwaarden, eisen die het risico voor het publiek zeer klein zouden houden.

Wat de Nationale Loterij betreft, betoogt de Ministerraad dat zij, als openbare loterij, onderworpen is aan strikte organisatieregels en dat zij geen persoonlijk belang nastreeft, aangezien haar winsten worden besteed aan doeleinden van openbaar nut. De zaken liggen heel anders bij de loterijen die worden georganiseerd door privépersonen die geen doeleinden van openbaar nut nastreven, en in dat opzicht verwijst hij naar de memorie van de n.v. Reader's Digest waarin is gesteld dat het werkelijke doel zou bestaan in « de aansporing tot de aankoop van het produkt dat door de handelaar te koop wordt aangeboden ».

A.3.2.d. Ten aanzien van een onevenredigheid tussen de aangewende middelen en het door de wetgever nagestreefde doel, voert de Ministerraad aan dat de kritiek de opportuniteit beoogt van de door de wetgever gedane keuze, en buiten de bevoegdheid van het Hof valt. Hij herinnert er ook aan dat een alternatieve oplossing voor het zelf organiseren van een loterij voor de ondernemingen openstaat.

Stelling van de Nationale Loterij

A.4.1. Om haar belang om voor het Hof tussen te komen aan te tonen, wijst de Nationale Loterij in haar memorie op het feit dat in deze zaak het probleem van de grondwettigheid van de wet van 6 juli 1964 aan de orde is in zoverre die wet niet alleen de mogelijkheid handhaaft maar zelfs de verplichting instelt om openbare loterijen te organiseren.

A.4.2. In de memorie worden de redenen uiteengezet waarom verschil in behandeling tussen de niet-toegelaten loterijen en de Nationale Loterij de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet schendt.

A.4.2.a. In de eerste plaats wordt het objectief karakter van het in aanmerking genomen onderscheidingscriterium aangevoerd, met name het juridisch statuut van de betrokken personen : enerzijds gaat het om privé-personen, anderzijds om een publiekrechtelijke rechtspersoon - de Staat volgens de wet van 1964, een openbare instelling, de Nationale Loterij volgens die van 1991.

A.4.2.b. Inzake de doeleinden nagestreefd door de wetten van 6 juli 1964 en 22 juli 1991, evenals inzake het redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen (principieel verbod - beperkte uitzonderingen) en de voormelde doeleinden, hanteert de Nationale Loterij in haar memorie dezelfde argumenten als de Ministerraad, zoals hierboven weergegeven, en besluit in dezelfde zin, namelijk geen schending van de artikelen 6 en *6bis* door de in de prejudiciële vraag beoogde bepalingen.

A.4.3. In haar memorie van antwoord verklaart de Nationale Loterij zich aan te sluiten bij de memorie van antwoord van de Ministerraad.

- B -

B.1. Bij arrest van 11 december 1991 heeft het Hof van Beroep te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 1, 7 en 8, van de wet van 31 december 1851 op de loterijen, artikel 1 van de wet van 6 juli 1964 betreffende de Nationale Loterij en de artikelen 301 tot 304 van het Strafwetboek de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet ? »

B.2.1. Naar luid van artikel 1 van de wet van 31 december 1851 op de loterijen « zijn de loterijen verboden ».

Hoofdstuk VII van het Strafwetboek (« Overtreding van de wetten en verordeningen op loterijen, speelhuizen en pandhuizen ») definieert in zijn artikelen 301 tot 304 de loterijen en bepaalt de sancties en vrijstellingen die in die aangelegenheid van toepassing zijn.

« Artikel 301. Als loterijen worden beschouwd alle verrichtingen die het publiek aangeboden worden en die bestemd zijn om winst te verschaffen door middel van het lot. »

« Artikel 302. De aanleggers, ondernemers, beheerders, aangestelden of agenten van niet wettelijk toegelaten loterijen worden gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van vijftig frank tot drieduizend frank.

De roerende goederen in de loterij ingelegd en die welke voor de dienst van de loterij gebruikt worden of bestemd zijn, worden verbeurd verklaard.

Wanneer een onroerend goed in de loterij is ingelegd, wordt de verbeurdverklaring niet uitgesproken; zij wordt vervangen door geldboete van honderd frank tot tienduizend frank. »

« Artikel 303. Met gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met geldboete van zesentwintig frank tot duizend frank of met een van die straffen alleen worden gestraft :

Zij die briefjes van niet wettelijk toegelaten loterijen plaatsen, venten of verspreiden;

Zij die door berichten, aankondigingen, aanplakbiljetten of door enig ander publiciteitsmiddel het bestaan van die loterijen doen kennen of de uitgifte van de loterijbriefjes bevorderen. »

In alle gevallen worden de briefjes, alsook de berichten, aankondigingen of aanplakbiljetten, in beslag genomen en vernietigd. »

« Artikel 304. Van de straffen, in het vorige artikel bepaald, blijven vrij de omroepers en de aanplakkers die de persoon doen kennen van wie zij de voormelde briefjes of geschriften gekregen hebben. »

B.2.2. De wetgever heeft evenwel op dat principiële verbod van loterijen diverse uitzonderingen voorgeschreven.

B.2.3.a. Artikel 7 van de voormelde wet van 31 december 1851 bepaalt immers wat volgt :

« Buiten deze wet vallen de loterijen uitsluitend bestemd tot godvruchtige of liefdadige werken, tot bevordering van nijverheid en kunst of tot elk ander doel van algemeen nut, wanneer ze toegelaten zijn :

Door het College van Burgemeester en Schepenen, indien de uitgifte van de loten alleen in de gemeente gedaan en aangekondigd wordt en slechts wordt gepubliceerd in de kranten die er worden gedrukt;

Door de Bestendige Deputatie van de Provincieraad, indien de uitgifte der loten gedaan en aangekondigd wordt in verscheidene gemeenten van de provincie of wordt gepubliceerd in de kranten die er gedrukt worden;

Door de Regering, indien de uitgifte der loten in meer dan één provincie gedaan en aangekondigd of gepubliceerd wordt. »

B.2.3.b. De wet van 6 juli 1964 betreffende de Nationale Loterij bepaalt van haar kant in artikel 1 :

« De Minister van Financiën wordt ertoe gemachtigd biljetten uit te geven van een openbare loterij ' Nationale Loterij ' genaamd.

De netto-winsten van de Nationale Loterij zijn bestemd voor de financiering van programma's tot hulpverlening aan de ontwikkelingslanden en meer in ' t bijzonder voor de bevordering van de plattelandsbevolking. »

B.2.3.c. Die wet is opgeheven door de wet van 22 juli 1991, na de feiten die aan de rechter in het bodemgeschil zijn voorgelegd; die wet van 22 juli 1991 is in de prejudiciële vraag niet aan de orde. De artikelen 1 en 2 van die wet bepalen wat volgt :

« Artikel 1. Onder de benaming ' Nationale Loterij ' wordt een openbare instelling opgericht met rechtspersoonlijkheid en ingedeeld bij de categorie C als bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

De Nationale Loterij wordt onder het toezicht van de Minister van Financiën geplaatst. »

« Artikel 2. De Nationale Loterij wordt gelast, in het algemeen belang en volgens handelsmethodes, de openbare loterijen te organiseren in de vormen bepaald door de Koning op voordracht van de Minister van Financiën.

Die opdracht kan bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden uitgebreid tot alle vormen van weddenschappen, wedstrijden en kansspelen die bij de wet zijn toegestaan. »

B.2.4.a. Artikel 8 van de wet van 31 december 1851, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 30 december 1867, maakte op het verbod van de loterijen ook een uitzondering voor :

« 1° De financiële verrichtingen der vreemde machten, met premies gedaan of terugbetaalbaar bij wege van het lot, wanneer de uitgifte van de desbetreffende titels door de Regering toegelaten is;

2° De financiële verrichtingen van gelijke aard, gedaan door de provincies en gemeenten van het Rijk, alsook de verrichtingen der naamloze en tontine-vennootschappen die bovendien overgaan tot terugbetalingen met premies bij wege van het lot, wanneer die verrichtingen door de Regering toegelaten zijn. »

B.2.4.b. Artikel 8, 2°, van de wet van 31 december 1851, in zoverre het de «... verrichtingen der ... tontine-vennootschappen die bovendien overgaan tot terugbetalingen met premies bij wege van het lot, wanneer die verrichtingen door de Regering toegelaten zijn » beoogt, is impliciet gewijzigd bij artikel 37 van de wet van 25 juni 1930 dat bepaalt wat volgt :

« Worden met loterijen gelijkgesteld en zijn strafbaar met de bij de artikelen 302 en 303 van het Strafwetboek voorziene straffen, alle spaar-, kapitalisatie- of verzekeringsverrichtingen houdende bijeenbrenging van sommen over de belanghebbenden om te slaan, 't zij bij loting, 't zij naar een overlevingsbepaling, ter uitsluiting van elke wetenschappelijk bepaalde verbintenis in verband met persoonlijke bijdragen en deelnemingen. »

Daaruit volgt dat artikel 8, 2°, van de wet van 31 december 1851, in zoverre het de tontine-vennootschappen beoogt, niet meer van kracht is, maar dat die vennootschappen krachtens artikel 37 van de wet van 25 juni 1930 verboden zijn.

B.2.4.c. Artikel 8, 2°, van dezelfde wet, in zoverre het overigens « ... de verrichtingen der naamloze ... vennootschappen die bovendien overgaan tot terugbetaling met premies bij wege van het lot, wanneer die verrichtingen door de Regering toegelaten zijn » beoogt, is impliciet opgeheven door artikel 68 van de wet van 18 mei 1873 bevattende titel IX, boek I, van Wetboek van Koophandel, betreffende de vennootschappen, dat zelf is gewijzigd bij de wet van 29 mei 1886, waarvan de tekst thans voorkomt in artikel 100 van de gecordineerde wetten op de handelsven-

nootschappen; dat artikel bepaalt :

« Obligaties die bij uitloting terugbetaalbaar zijn met een hoger bedrag dan de prijs van uitgifte, mogen door een naamloze vennootschap alleen worden uitgegeven indien de obligaties ten minste 3 ten honderd rente opbrengen, alle met eenzelfde bedrag terugbetaalbaar zijn en het bedrag der annuïteit, bevattende aflossing en rente, tijdens de gehele duur van de lening hetzelfde is.

Het totale bedrag van die obligaties mag in geen geval het gestorte maatschappelijk kapitaal te boven gaan. »

Daaruit volgt dat artikel 8, 2^o, van de wet van 31 december 1851, in zoverre het de financiële verrichtingen van de naamloze vennootschappen beoogt, niet meer van kracht is, maar dat die toegelaten blijven mits inachtneming van de voorwaarden die zijn bepaald bij artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen.

B.3. Om de bestaanbaarheid van de normen terzake met de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet te beoordelen, moet het Hof eerst onderzoeken of de categorieën van personen tussen welke een ongelijkheid wordt aangevoerd, kunnen worden vergeleken.

De bij artikel 8 van de wet van 31 december 1851 en bij artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen beoogde financiële verrichtingen hebben gemeen dat de lottrekking slechts een bijkomstige modaliteit is van de verplichtingen van de lener. Heel anders is het bij de verrichtingen die zijn bedoeld in artikel 7 van de wet van 31 november 1851 en in artikel 1 van de wet van 6 juli 1964 : in deze gevallen vormt de lottrekking de essentie zelf van die verrichtingen.

De categorie van organisatoren van de voormelde financiële verrichtingen en die van de organisatoren van de eigenlijke loterijen, zijn niet voldoende vergelijkbaar opdat een meer omstandige verantwoording van de verschillende behandeling vereist zou zijn in het licht van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Uit het dossier van de voorgaande rechtspleging blijkt dat de onderscheiden die bestaan binnen de categorie van de organisatoren van voormelde financiële verrichtingen voor het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld niet aan de orde zijn, zodat het Hof hieraan geen nader onderzoek behoeft te wijden.

B.4. Daaruit volgt dat het Hof, teneinde zich ervan te verzekeren dat de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet geschonden zijn, enkel moet nagaan of er een verantwoording bestaat voor de verschillende behandeling die voortvloeit uit het feit dat de wetgever wat de eigenlijke loterijen betreft een onderscheid heeft gemaakt tussen die welke verboden zijn (artikel 1 van de wet van 31 december 1851, de artikelen 301 tot 304 van het Strafwetboek), en die welke door hem zijn toegelaten (artikel 1 van de wet van 6 juli 1964) of toegelaten kunnen worden door de door hem aangewezen overheid (artikel 7 van de wet van 31 december 1851).

B.5. De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6.1.a. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 31 december 1851 blijkt dat de wetgever de organisatie van loterijen heeft willen veroordelen, nu hij ze beschouwde als een immorele manier om zich te verrijken, omdat uitsluitend een beroep gedaan wordt op het lot, afgezien van het feit dat de speellust erdoor wordt aangewakkerd.

Het principe van het verbod en de beweegredenen daarvoor zijn in de loop van die parlementaire voorbereiding bij herhaling beklemtoond :

« ... la loterie, en thèse générale, est un délit, c'est un moyen d'acquérir que nous ne pouvons pas permettre » (*Hand. en Gedr. St.*, Senaat, 1851-1852, pp. 137 en 139).

Datzelfde beginsel is later in de parlementaire voorbereiding van de wetten van 6 juli 1964 en 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij bevestigd.

B.6.1.b. De wetgever heeft niettemin gemeend een uitzondering op dat beginsel te kunnen maken, wanneer de loterijen uitsluitend bestemd zijn «tot godvruchtige of liefdadige werken, tot

bevordering van nijverheid en kunst of tot elk ander doel van algemeen nut » (artikel 7 van de wet van 31 december 1851).

B.6.1.c. Hetzelfde motief - doelstelling van openbaar nut - is aangevoerd bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 juli 1964 waarmee de wetgever zelf en in een specifieke tekst de organisatie van een openbare loterij, Nationale Loterij genaamd, heeft toegelaten : « Les bénéfiques produits par la loterie devront être affectés à des oeuvres ayant un caractère humanitaire et profiteront aux pays en voie de développement » (*Gedr. St.*, Kamer, 741/6, verslag pp. 8 en 9).

Artikel 1, tweede lid, van de wet van 6 juli 1964 bepaalt : « De netto-winsten van de Nationale Loterij zijn bestemd voor de financiering van programma's tot hulpverlening aan de ontwikkelingslanden en meer in 't bijzonder voor de bevordering van de plattelandsbevolking ».

B.6.1.d. Zo merkt het Hof ook op dat, hoewel die nieuwe wetgeving niet in het geding is, artikel 2 van de wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij voorschrijft dat zij de openbare loterijen organiseert « in het algemeen belang ».

B.6.2. Uit het feit dat de wetgever, die om de voormelde redenen het beginsel van het verbod van de loterijen, afgezwakt door sommige uitzonderingen, in stand heeft gehouden, heeft kunnen oordelen dat zulk een maatregel het publiek ook kon beschermen tegen de risico's die voortvloeien uit de speelzucht, volgt niet dat die overweging zijn voornaamste doel is geweest. Het objectief, adequaat en evenredig karakter van het criterium van het door de wetgever gemaakte onderscheid, dient enkel te worden beoordeeld ten aanzien van de in B.6.1 vermelde doelstellingen.

B.7.1. Door te bepalen dat het verbod op de loterijen kan worden opgeheven ten voordele van de loterijen waarvan de winsten aan voormelde doeleinden van algemeen belang worden besteed, heeft de wetgever een objectief criterium van onderscheid in aanmerking genomen.

B.7.2. Wat de overeenstemming betreft tussen het gekozen systeem en het nagestreefde doel, heeft de wetgever, na het beginsel van het verbod van de loterijen te hebben gesteld, strikt willen toezien op de gevallen waarin of de wijze waarop daarvan kon worden afgeweken.

De techniek van de door of krachtens de wet, geval per geval, gegeven toelating, waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden, beantwoordt aan het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk de loterijen in beginsel te verbieden en van dat beginsel slechts restrictief af te wijken.

Overigens blijkt uit het criterium van de besteding van de winsten aan doelstellingen van algemeen of humanitair belang als voorwaarde voor toelating van de loterij, op pertinente wijze de zorg van de wetgever om enkel in het belang van de gemeenschap van het principiële verbod af te wijken.

B.7.3. Daaruit volgt dat de wetgever, in zoverre hij in het algemeen de loterijen verbiedt maar zelf of door machtiging van een andere overheid loterijen toestaat waarvan de winsten besteed worden aan doeleinden van humanitaire aard of van openbaar nut, een onderscheid in het leven heeft geroepen dat aan het nagestreefde doel beantwoordt.

B.8. In zoverre de wetgever de loterijen verbiedt behalve die welke zijn toegelaten krachtens artikel 7 van de wet van 31 december 1851 en artikel 1 van de wet van 6 juli 1964, ongeacht of zij gratis zijn of ervoor moet worden betaald, heeft hij geen maatregel genomen die onevenredig is met het nagestreefde doel. De wet verbiedt immers niet dat de personen of organisaties die een loterij willen organiseren maar niet voldoen aan de voorwaarden, biljetten kopen die door een erkende loterij zijn uitgegeven en die biljetten nadien zelf in omloop brengen.

B.9. De artikelen 301 tot 304 van het Strafwetboek bestraffen de inbreuken op de artikelen 1 en 7 van de wet van 31 december 1851, en op de wet van 6 juli 1964. Nu die bepalingen geen schending van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet inhouden, geldt hetzelfde voor de artikelen 301 tot 304 van het Strafwetboek.

Om die redenen,

Het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 1 en 7 van de wet van 31 december 1851 op de loterijen, artikel 1 van de wet van 6 juli 1964 betreffende de Nationale Loterij en de artikelen 301 tot 304 van het Strafwetboek houden geen schending in van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 februari 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

D. André