

PARQUET GENERAL

CITE JUDICIAIRE

Avis
sur le projet de loi n° 8679
portant modification de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation
des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives

Suivant transmis du 8 janvier 2026, le ministère de la Justice a soumis à l'avis des autorités judiciaires le projet de loi n° 8679 portant modification de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives (ci-après la « Loi »).

L'objet du projet de loi est de renforcer l'arsenal juridique de la lutte contre les jeux de hasard illégaux en donnant aux autorités les moyens de poursuivre la criminalité organisée en lien avec des jeux illégaux. Dans les motifs, le projet de loi est justifié par le constat qu'un nombre croissant de jeux de hasard illégaux serait offert au public dans les débits de boissons, ceci essentiellement sous forme de bornes donnant accès à des jeux de hasard exploités sur internet, et que la loi actuelle serait, du fait de son ancienneté, inadaptée pour lutter contre ce phénomène.

Les observations du Parquet général sont les suivantes :

ad article 1 du projet de loi (art. 1 de la Loi) :

L'article 1^{er} donne définit les jeux de hasard interdits comme « toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination ou forme que ce soit, même occasionnellement, qui font naître l'espérance d'un gain qui serait dû au hasard et pour laquelle un enjeu financier est exigé de la part des participants ».

Il est précisé ensuite que l'interdiction recouvre également les jeux de hasard dont le fonctionnement repose, « au moins » partiellement, sur l'adresse physique ou intellectuelle ou le savoir-faire des joueurs. N'y aurait-il pas lieu de supprimer les termes « au moins », puisque les jeux qui reposent exclusivement sur le savoir-faire des joueurs (tels les jeux de quilles, billard, fléchettes etc.), et où il n'y a donc pas de place pour le hasard, ne seraient plus des jeux de hasard et ne devraient pas être visés par l'interdiction ?

Le texte projeté précise qu'un jeu de hasard est considéré comme étant offert au public « lorsqu'il est mis à disposition dans des lieux accessibles au public ou dans des lieux privés ouverts au public ». Il y est encore dit qu'« [u]n lieu privé est considéré comme étant ouvert

au public si l'accès n'est soumis à aucune condition particulière ou si l'accès est réservé à un groupe déterminé de personnes ou soumis à des conditions d'admission préalables, tels que les clubs, associations ou salles privées accessibles aux seuls membres ou invités ».

Le soussigné considère que cette définition porte à confusion. La distinction entre lieu accessible au public et lieu privé ouvert au public est artificielle. Un lieu est ouvert au public dès lors que le public y est admis ou simplement toléré, même si l'accès est soumis à des conditions, tel le paiement d'un droit d'entrée, et ceci indépendamment de la question si la propriété du lieu revient à une entité publique ou à une personne privée. Ainsi, sont des lieux ouverts au public non seulement la voie publique, les places et parcs publics, mais aussi les commerces exploités par des personnes privées, tels les magasins, cafés, restaurants et cinémas. La question si un lieu est ouvert au public est une question de fait, et il appartient à la police chargée de constater l'infraction, de rechercher dans le cadre de leur enquête si l'accès au lieu où des jeux de hasard sont pratiqués est ou non ouvert au public.

Ensuite, dire qu'un lieu privé est à considérer comme étant ouvert au public « si l'accès est réservé à un groupe déterminé de personnes » revient à considérer chaque domicile, réservé aux membres d'une même famille, comme étant public, ce qu'il n'est évidemment pas.

L'exclusion, au point c) du paragraphe 2 de l'article 1 projeté, du champ d'application de la Loi des jeux de cartes organisés entre personnes à titre privé est superflue puisque le jeu n'est pas offert au public.

ad article 2 du projet de loi (art. 3 de la Loi) :

Il est constaté que bien que le titre de l'article 3 de la Loi - « Des appareils à sous » - demeure inchangé, les nouvelles dispositions sous ce titre, qui remplacent intégralement les dispositions actuelles, ne parlent plus de tels appareils, mais simplement de « jeux de hasard ». Ne faudrait-il dès lors pas parler à cet endroit de « machines de jeux de hasard » tel que mentionnées également sous l'article 16, point 3, nouveau de la Loi ?

Il est encore noté que les dispositions actuelles de la Loi prohibent également les appareils dont le fonctionnement repose sur l'adresse et qui sont destinés à procurer un gain ou une consommation moyennant enjeu. Est-ce que cette suppression est voulue ?

ad article 3 du projet de loi (art. 14 de la Loi) :

La nouvelle disposition incrimine le fait d'exploiter des jeux de hasard interdits ou non autorisés d'une peine d'emprisonnement de cinq à huit ans et d'une amende de 250.000 à 500.000 euros.

Les peines d'emprisonnement et d'amende prévues surprennent par leur taux très élevé, non seulement par rapport à l'actuel article 14 de la Loi, qui punit l'exploitation illégale de jeux de hasard d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 25.000 euros, mais aussi par rapport à d'autres infractions comparables prévues au Code pénal, telles l'infraction d'exploitation d'une maison de prostitution, punie d'une peine d'emprisonnement

d'un an à cinq ans et d'une amende de 251 à 25.000 euros¹ ou celle de traite des êtres humains, sans circonstances aggravantes, punie d'une peine d'emprisonnement de trois ans à cinq ans et d'une amende de 10.000 à 50.000 euros². Il est donc permis de soulever la question de la proportionnalité de ces peines.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi justifient les peines prévues par le fait que s'agissant activités incriminées relevant du crime organisé, les infractions prévues devraient permettre de faire usage des moyens spéciaux d'enquête pénale prévus par le Code de procédure pénale comme l'observation, l'infiltration, l'enquête sous pseudonyme par voie électronique ou la conservation rapide des données informatiques. Or, d'une part, le Code pénal prévoit des peines séparées lorsque les faits pénaux relèvent d'une organisation criminelle³, et d'autre part, aucun des moyens spéciaux d'enquête indiqués n'exige pour sa mise en œuvre une peine d'emprisonnement maximale supérieure à deux ans⁴.

Par ailleurs, une peine privative de liberté de cinq à huit ans relève d'ordinaire de la réclusion criminelle qui est de cinq ans au moins. Il est cependant possible, dans notre ordre juridique, que la loi prévoie qu'une peine privative de liberté supérieure à cinq ans reste une peine d'emprisonnement⁵, à condition qu'elle soit identifiée par sa nature comme telle, ce qui est le cas pour la disposition projetée.

Force est encore de constater que la fourchette de taux prévue pour les peines d'emprisonnement et d'amende ne laisse pas beaucoup de marge d'appréciation au juge pénal, ce qui peut être considéré comme heurtant le principe de la personnalisation des peines. Pour échapper à la peine plancher de cinq ans d'emprisonnement, le juge pourrait cependant recourir au mécanisme des circonstances atténuantes prévu à l'article 78 du Code pénal. En ce qui concerne l'amende, il est relevé que les peines d'amende les plus élevées prévues dans le Code pénal, telle celle pour le blanchiment⁶, comportent une large fourchette (donc un écart important entre le taux minimal et le taux maximal de l'amende) endéans laquelle le juge pénal peut individualiser cette peine.

Il est noté que les peines d'amende prévues par les articles projetés 15, 16 et 17 de la Loi, prévoient pareillement des peines plancher élevées et une marge d'appréciation réduite au juge pénal.

¹ Article 379bis du Code pénal.

² Article 382-1 du Code pénal.

³ Article 324ter du Code pénal.

⁴ Pour le recours à l'observation, le Code de procédure pénale prévoit en son article 48-13, paragraphe 2, la condition d'une peine d'emprisonnement d'un maximum égal à supérieur à un an ; pour le recours à l'infiltration ou à l'enquête sous pseudonyme, les articles 48-17, paragraphe 1, et 48-26, paragraphe 1, du même code exigent que les faits soient punissables d'une peine d'emprisonnement d'un maximum égal à supérieur à deux ans ; pour le recours à la conservation rapide des données informatiques, l'article 48-25 ne prévoit aucune peine minimale.

⁵ C'est le cas par exemple pour les infractions à l'article 10 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ou à l'article 506-5, alinéa 2, du Code pénal qui sont punies des peines d'emprisonnement de quinze à vingt ans.

⁶ L'article 506-1 du Code pénal prévoit pour le blanchiment une amende de 1.250 à 1.250.000 euros.

ad article 4 du projet de loi (art. 15 de la Loi) :

Cette disposition paraît superflue et même potentiellement en conflit avec le nouvel article 14, dans la mesure où celui qui permet ou tolère, en connaissance de cause, que des jeux de hasard illicites soient exploités dans ses locaux, se rend coupable, comme coauteur, de l'infraction prévue à l'article 14, puisqu'en application de l'article 66 du Code pénal, il prête, pour l'exécution de cette infraction une aide sans laquelle le délit ne peut être commis.

ad article 5 du projet de loi (art. 16 de la Loi) :

En ce qui concerne l'infraction sub. 3, il est remarqué que l'importation, en connaissance de cause, de machines de jeux de hasard aux fins de leur exploitation illicite sur le sol luxembourgeois devrait être, par souci de logique juridique, être puni des mêmes peines que l'exploitation illicite de ces machines visée à l'article 14 projeté de la Loi, ceci pour la même raison que celle indiquée au sujet de l'article 15 projeté de la Loi, à savoir que celui qui importe les machines aux fins de leur exploitation illicite sur le sol luxembourgeois fournit à celui qui les exploite une aide sans laquelle cette infraction ne peut être commise.

En ce qui concerne l'incrimination en rapport avec l'octroi de crédits ou de prêts d'argent en vue du paiement de dettes de jeux de hasard illicites, il est rappelé que le droit luxembourgeois n'accorde aucune action judiciaire pour une dette de jeu⁷.

ad article 8 du projet de loi (art. 19 de la Loi) :

Le projet de loi prévoit que la tentative des délits est punie de la même peine que l'infraction consommée.

D'ordinaire, le Code pénal prévoit que la tentative est punie moins sévèrement que l'infraction consommée. C'est le cas pour tous les crimes⁸ ainsi que pour la grande majorité des délits pour lesquels la tentative est incriminée⁹. Il existe cependant des exceptions : ainsi la tentative d'escroquerie¹⁰ et la tentative du blanchiment¹¹ sont punis des mêmes peines que l'infraction consommée.

ad article 9 du projet de loi (art. 20 de la Loi) :

L'article 20 projeté prévoit en son paragraphe 1^{er}, en cas de condamnation pour le nouvel article 14, la possibilité pour le juge de prononcer une interdiction, limitée dans le temps, d'exploiter un établissement de jeux de hasard et/ou d'être titulaire d'une autorisation d'établissement.

En ce qui concerne l'interdiction d'être titulaire d'une autorisation d'établissement, n'y aurait-il pas lieu, par souci de logique juridique, de prévoir pour le cas où le condamné disposerait

⁷ Article 1965 du Code civil.

⁸ Article 52 du Code pénal.

⁹ Tel est le cas par exemple pour le vol (article 466 du Code pénal), le proxénétisme (article 379 du Code pénal) et la traite des êtres humains (article 382-1 du Code pénal).

¹⁰ Article 496 du Code pénal.

¹¹ Article 506, point 4) du Code pénal.

d'une autorisation d'établissement, en outre la peine facultative de la déchéance de cette autorisation d'établissement. Cette déchéance n'est prévue par le projet de loi qu'en rapport avec le nouvel article 15 de la Loi, mais non en rapport avec le nouvel article 14.

L'alinéa 2 de ce paragraphe prévoit que la durée de l'interdiction court à partir du jour où la peine a été subie ou est prescrite. Cette disposition est tirée de l'article 13 du Code pénal, dont les dispositions ne sont cependant reproduites que partiellement.

L'article 13 du Code pénal dispose comme suit :

« La durée de l'interdiction fixée par la décision de condamnation court du jour où le condamné a subi ou prescrit sa peine. »

L'interdiction produit, en outre, ses effets à compter du jour où la condamnation contradictoire ou par défaut est devenue irrévocable. »

L'article 13 du Code pénal signifie que la période durant laquelle le condamné est privé de l'exercice de tel ou tel droit commence dès le moment où la décision de condamnation qui la prononce passe en force de chose jugée pour se prolonger durant l'exécution ou la prescription de la peine principale jusqu'au terme de la durée de la peine accessoire d'interdiction prononcée qui prend cours une fois la peine principale subie ou prescrite¹².

Les deux phrases de l'article 13 étant indissociables, il y aurait lieu de reproduire les deux phrases dans l'article 20 projeté, soit de prévoir simplement que la durée de l'interdiction prononcée prend cours conformément à l'article 13 du Code pénal.

Le troisième alinéa du paragraphe 1^{er} projeté prévoit que le procureur général d'Etat communique une copie du jugement ou de l'arrêt de condamnation coulé en force de chose jugée ayant prononcé une interdiction ou une fermeture d'établissement aux ministres ayant respectivement la justice, la loi du 2 septembre 2011 sur le droit d'établissement et la loi du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets dans ses attributions.

Il est relevé que le projet de loi n° 7882B portant modification du Code de procédure pénale prévoit d'introduire au Code de procédure pénale une disposition analogue en un nouvel article 8-2 libellé comme suit :

« Le procureur général d'État communique, le cas échéant, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, à l'administration ou à la personne morale de droit public, à la personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou à l'ordre professionnel compétents chargés d'assurer l'exécution d'une peine, d'un rétablissement des lieux, d'une mesure de placement ou d'une mesure judiciaire provisoire ordonnés à l'occasion d'une procédure pénale, copie ou extrait de la décision de justice ayant prononcé cette peine ou mesure. »

¹² Kutu, F., Principes généraux du droit pénal belge – Tome IV : La peine, Chapitre VI - La peine privative de droits, 1^{ère} édition Larcier 2017, n° 2668, p. 441 (il est remarqué que l'article 34 du Code pénal belge est l'équivalent de l'article 13 du Code pénal luxembourgeois).

La nouvelle disposition ferait donc double emploi si le projet de loi n° 7882B devait être adopté¹³. Si elle devait néanmoins être maintenue, le Parquet général demande qu'il soit rajouté, comme dans le texte de l'article 8-2 projeté du Code de procédure pénale, que la communication puisse être effectuée par l'intermédiaire du ministre de la Justice auquel il appartient de continuer les copies ou extraits de décisions de justice aux ministères concernés.

Le paragraphe 2 prévoit que la violation d'une interdiction ou d'une fermeture est punie d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans.

Cette disposition semble superflue dans la mesure où, en cas de violation des mesures d'interdiction ou de fermeture, il y aurait nouvelle infraction punie de peines plus sévères que celles portées au paragraphe 2.

Ainsi :

- en cas de violation d'une interdiction d'exploiter un établissement de jeux de hasard, il y aurait violation de l'article 14, sinon de l'article 16, point 1^{er}, projetés de la Loi.
- en cas de violation de l'interdiction d'exercer une activité soumise à autorisation par la loi du 2 septembre 2011, et donc de l'exercice d'une telle activité non autorisée, il y aurait violation de l'article 39, paragraphe 3, de cette loi¹⁴.

ad article 10 du projet de loi (art. 21 de la Loi) :

L'article 10 du projet de loi reprend, dans une large mesure, les dispositions prévues à l'article 9, de sorte qu'il est renvoyé aux observations faites par le soussigné à cet endroit.

ad article 11 du projet de loi (art. 22 de la Loi) :

Le soussigné ne voit pas l'utilité d'introduire des dispositions distinctes de celle prévues par le Code de procédure pénale pour la saisie des machines de jeux de hasard illicites.

En effet, en vertu du Code de procédure pénale, une saisie des machines de jeux de hasard illicites serait possible dans le cadre de l'enquête de flagrance¹⁵, de l'instruction préparatoire¹⁶ ou sur base de la procédure dite de « mini-instruction »¹⁷. La restitution peut en être demandée conformément aux dispositions des articles 68, respectivement 194-1 et suivants du même code et la nullité de la saisie sur base des articles 48-2 (lors de la procédure d'enquête) ou 126 (lors de la procédure d'instruction) de ce code.

¹³ Les interdictions, déchéances ou fermetures d'établissement sont des peines (accessoires) au sens de l'article 8-2 projeté du Code de procédure pénale.

¹⁴ L'article 41 de la loi du 2 septembre 2011 prévoit d'ailleurs expressément que « *Tout manquement aux fermetures d'établissement prononcées par une chambre du conseil ou par une juridiction de fond est puni des peines prévues à l'article 39* ».

¹⁵ Article 31, paragraphe 3, du Code de procédure pénale.

¹⁶ Article 66 du Code de procédure pénale.

¹⁷ Article 24-1 du Code de procédure pénale.

En cas d'application des règles de droit commun du Code de procédure pénale, la référence aux dispositions des articles 579 du Code de procédure pénale serait par ailleurs superflue.

Au paragraphe 2 de l'article 22 projeté de la Loi, il est prévu qu'en cas de condamnation pour les infractions sur les jeux de hasard, « la confiscation spéciale est toujours prononcée à l'égard des biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction, même si la propriété n'appartient pas au condamné, et même en cas d'acquiescement ou d'exemption de peine, d'extinction ou de prescription de l'action publique ».

Il résulte du commentaire d'article que sont visées ici les machines de jeux de hasard qui ont servi à commettre les infractions sur les jeux de hasard. Or, au lieu de viser ces machines spécifiquement, le projet recourt ici à la notion générale des « biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction », démarche qui dépasse cet objectif et qui est susceptible d'entraîner des conséquences non voulues.

La disposition projetée déroge à l'article 31, paragraphe 2, point 2, du Code pénal qui prévoit que la confiscation spéciale s'applique, en autres, « *aux biens qui ont servi ou qui ont été destinés à commettre l'infraction, quand la propriété en appartient au condamné ou dont il a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi* ». Cette confiscation est facultative s'agissant d'un délit. Le projet de loi prévoit que cette règle serait mise en échec et que les biens en question doivent obligatoirement être saisis, même s'ils n'appartiennent pas au condamné ou lorsque le prévenu est acquitté.

L'entorse à l'article 31 du Code pénal par la disposition projetée n'est ni justifiée, ni adéquate, la notion de bien qui a servi ou qui a été destiné à commettre une infraction a un champ d'application bien plus large et ne vise, dans le cadre des infractions sur les jeux de hasard, pas uniquement les machines illicites. En effet, seraient par exemple aussi visés les immeubles qui servent à l'exploitation des jeux de hasard. Ainsi, le propriétaire d'un immeuble qui a servi à l'exploitation de jeux de hasard verrait son bien obligatoirement confisqué, même dans le cas où il est de bonne foi et qu'aucune poursuite pénale n'est dirigée contre lui. L'atteinte à son droit de la propriété serait injustifiée dans ce cas de figure.

Si l'intention des auteurs du projet de loi est d'imposer la confiscation obligatoire des machines de jeu de hasard illicites, il est recommandé de prévoir une disposition visant spécifiquement la confiscation de ces machines, à l'instar de la loi actuelle qui vise, outre les fonds ou effets exposés au jeu, encore « les meubles, instruments et appareils employés ou destinés au service des jeux ».

Luxembourg, le 4 mars 2026

Pour le procureur général d'Etat,

Marc HAPRES
premier avocat général