

N° 8679⁴

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**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**

* * *

AVIS DE LE CHAMBRE DE COMMERCE

(29.6.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, afin de renforcer l'arsenal juridique de lutte contre les jeux de hasard illégaux dans les « lieux accessibles au public » et dans les « lieux privés ouverts au public », en particulier dans les cafés et les autres lieux de débits de boissons alcooliques ou non-alcooliques.

En bref

- La Chambre de Commerce souscrit pleinement à l'objectif poursuivi par les auteurs du Projet.
- A l'instar du Parquet Général et du Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce estime toutefois que le Projet appelle plusieurs observations, notamment en termes de proportionnalité et de sécurité juridique.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les auteurs du Projet font état de l'essor, dans les cafés au Luxembourg, de nouvelles formes de jeux de hasard illégaux, notamment au moyen de bornes présentées comme offrant un accès à Internet payant, mais permettant, en réalité, uniquement l'accès à des jeux de hasard exploités en ligne (« Loot boxes »).

Les auteurs du Projet indiquent par ailleurs que ces activités ont des conséquences socio-économiques pour les joueurs et leur famille et qu'elles alimentent le crime organisé et le blanchiment d'argent.

Les auteurs du Projet entendent par conséquent renforcer l'arsenal juridique de lutte contre les jeux de hasard illégaux dans les « lieux accessibles au public » et dans les « lieux privés ouverts au public », en particulier dans les cafés et les autres lieux de débits de boissons alcooliques ou non-alcooliques.

La Chambre de Commerce souscrit pleinement à l'objectif poursuivi par les auteurs du Projet.

A l'instar du Parquet Général¹ et du Conseil d'Etat², la Chambre de Commerce estime toutefois que le Projet appelle plusieurs observations, notamment en termes de sécurité juridique et de proportionnalité des sanctions pénales prévues par le Projet et à la marge d'appréciation insuffisante laissée au juge pénal.

¹ Lien vers l'avis du Parquet Général

² Lien vers l'avis du Conseil d'Etat

La Chambre de Commerce renvoie en particulier aux observations formulées par le Parquet Général et le Conseil d'Etat concernant la définition retenue par les auteurs du Projet du jeu de hasard³ ainsi que dans la distinction opérée entre les notions de « lieu accessible au public » et de « lieu privé ouvert au public »⁴, qu'elle partage.

Elle prend par ailleurs acte du fait que le Projet ne constitue qu'une première étape avant une réforme plus globale du cadre légal des jeux de hasard au Luxembourg, laquelle devrait reposer sur des objectifs de protection des mineurs, des personnes vulnérables, de lutte contre la fraude, le blanchiment et le crime organisé, ainsi que de canalisation de l'offre vers des circuits légaux.

La Chambre de Commerce s'interroge toutefois sur l'opportunité d'une intervention législative fragmentée, susceptible d'affecter la cohérence et la lisibilité du dispositif législatif.

Elle donne en outre à considérer que les « Loot boxes » apparaissent comme une étape intermédiaire permettant d'attirer les utilisateurs vers des offres de jeux et de paris plus addictives et présentant un risque accru de pertes financières.

Dans ce contexte, elle est d'avis qu'il serait opportun de mener des réflexions quant à la limitation des montants que les clients peuvent dépenser dans des offres légales de jeux de hasard pour pouvoir être proposés sans licence d'exploitation de jeux de hasard étatique.

La Chambre de Commerce estime encore que la réforme à venir ne devrait pas se limiter à la seule protection des mineurs et des personnes vulnérables, essentielle, mais devrait viser plus largement l'ensemble des offres de jeux de hasard illégaux, indépendamment de l'âge des utilisateurs ou de leur niveau de vulnérabilité.

Il convient en tout état de cause d'englober toutes les formes de jeux de hasard illégaux, afin d'éviter un simple déplacement du problème vers d'autres secteurs.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il sera particulièrement important d'assurer la cohérence et la lisibilité du dispositif législatif, tant pour les opérateurs économiques que pour les autorités chargées de son application et de les associer aux réflexions le moment venu.

3 « N'y aurait-il pas lieu de supprimer les termes « au moins », puisque les jeux qui reposent exclusivement sur le savoir-faire des joueurs [...] ne seraient plus des jeux de hasard et ne devraient pas être visés par l'interdiction ? » (Avis du Parquet Général, p. 1, ad art. 1)

« Ainsi, le libellé de la définition des « jeux de hasard » précise 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 ». Le Conseil d'Etat comprend le texte proposé en ce sens que l'interdiction vise également les jeux de hasard reposant principalement sur l'adresse physique ou intellectuelle ou le savoir-faire des joueurs. Telle est d'ailleurs l'orientation de la législation française citée comme modèle qui précise que « [c]ette interdiction recouvre les jeux dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire des joueurs ». Or, d'après le commentaire de l'article sous examen, « les jeux qui reposent principalement sur les capacités physiques et intellectuelles ou le savoir-faire du joueur, comme par exemple le billard ou le jeu de fléchettes (« darts »), ne sont pas visés par cette interdiction ». Le texte proposé ne reflète pas les intentions des auteurs. Si les auteurs entendent assouplir la règle d'interdiction dans le sens indiqué au commentaire des articles, le libellé proposé devra être adapté en conséquence. » (Avis du Conseil d'Etat, p. 1, ad art. 1)

4 « 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'« [un 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. » (Avis du Parquet Général, p. 1 et 2, ad art. 1)

« L'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 4, nouveau, de la loi précitée du 20 avril 1977 définit également davantage la notion de « jeu de hasard offert au public » en prévoyant que ce dernier est mis à la disposition dans les « lieux accessibles au public » ou dans les « lieux privés ouverts au public ». Cette seconde notion n'est actuellement consacrée par aucun texte légal. Comme la première notion très usuelle est interprétée d'une façon extensive, et inclut, par exemple les cafés, restaurants et magasins, le Conseil d'Etat suggère d'abandonner la notion de « lieux privés ouverts au public » et de relier les précisions apportées par le texte relatives à la limitation de l'accès à ces lieux à la notion de « lieux accessibles au public ». » (Avis du Conseil d'Etat, p. 1 et 2, ad art. 1)

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

