Raad van State
- 1 -
23 V 1957
coördinatie(?)

IL. L.5625/1.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling etgeving, eerste kamer, de 7e ebruari 1957 door de Minister an Volksgezondheid en van het ezin verzocht hem van advies te ienen over een ontwerp van koinklijk besluit "ter vervanging an het koninklijk besluit van 3 april 1956 betreffende de verunningen tot organisatie van edstrijden van weddenschappen p sportuitslagen", zoals het door le Minister op 13 maart 1957 gerijzigd werd, heeft de 12e april 1957 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 7 février 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "remplaçant l'arrêté royal du 23 avril 1956 relatif aux autorisations d'organisation de concours de paris sur des résultats sportifs", ainsi qu'il a été amendé par le Ministre le 13 mars 1957, a donné le 12 avril 1957 l'avis suivant :

In het opschrift zijn de woorden "ter vervanging van het koninklijk besluit van 23 april 1956" overbodig.

Het koninklijk besluit van 23 april 1956 wordt door artikel 19 van het ontwerp opgeheven ; het dient dus niet te worden vermeld in de aanhef.

In artikel 1 vervange men het cijfer 30 door het woord "dertig".

Artikel 2 handelt over de wijziging van de voorwaarden nadat de vergunning werd verleend en verwijst naar artikel 3. Het dient logischerwijze te komen na de bepalingen welke de procedure voor het verlenen der vergunning regelen. De artikelen 2, 3 en 4 zouden derhalve respectievelijk de artikelen 4, 2 en 3 moeten worden.

Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, moet artikel 2 verhinderen dat men herhaaldelijk en systematisch aanvragen tot wijziging van de in artikel 3 vernoemde documenten zou indienen. Deze bedoeling zou duidelijker door de volgende bewoordingen uitgedrukt worden :

"Wanneer de vergunning verleend is,kan slechts tweemaal een wijziging worden toegestaan van het reglement van de wedstrijd, van het verdelingsplan der inzetten en de daarin vastgestelde aandelen en bedragen, alsook van de modellen der biljetten die onder het publiek zullen worden verspreid".

.../...

Het tweede lid van artikel 3, 1°, a, stelle men als volgt :

"Deze staat is vergezeld van een uittreksel der geboorteakte, een getuigschrift van goed zedelijk gedrag en burgertrouw en een nationaliteitsbewijs".

Luidens het derde lid van artikel 3, 1°, a, moeten, wanneer het een vennootschap betreft, de stichtingsakte en een staat van inlichtingen betreffende de identiteit der vennoten worden ingediend".

In vele gevallen zal het voorschrift niet kunnen worden opgevolgd omdat de stichtingsakte niet in het bezit is van de aanvrager of, wanneer het om een naamloze vennootschap gaat, omdat de vennoten niet gekend zijn.

Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar, geeft de volgende tekst de bedoeling van de Regering weer :

"Gaat de aanvraag uit van een vennootschap, dan wordt een afschrift van de stichtingsakte of van de statuten en een staat van inlichtingen betreffende de identiteit der vennoten of der beheerders ingediend".

In artikel 3, 1°, c, zesde lid, dient te worden verduidelijkt of hier wordt bedoeld : "het voor elke reeks van tussenpersonen bestemde aandeel", dan wel : "het globaal bedrag dat voor de tussenpersonen is bestemd".

Het cijfer 15 in de Franse tekst van artikel 4 vervange men door het woord "quinze".

\+

\+ \+

Het tweede lid van artikel 5 wil voorzieningen treffen voor het geval van pluraliteit van heffing naar aanleiding van wedstrijden van weddenschappen in het buitenland ingericht door een Belgische inrichter.

Uit artikel 11, tweede lid, van de wet van 15 maart 1956 blijkt dat een in het buitenland ingerichte wedstrijd niet onder de Belgische wet valt indien er geen biljetten voor deelneming aan deze wedstrijd ook in België worden verspreid.

Het is niet duidelijk welke gevallen door het tweede lid van artikel 5 bedoeld worden. Gaat het om het verspreiden in België van biljetten voor in het buitenland ingerichte wedstrijden ? Of gaat het omgekeerd om het verspreiden in het buitenland van biljetten voor in België ingerichte wedstrijden ? Of worden beide gevallen bedoeld ?

Al deze onderstellingen zijn mogelijk daar, in de artikelen 1 tot 4, de bewoordingen "inrichter" en "inrichtingsvoorwaarden" blijkbaar gebruikt worden in verband zowel met de in het eerste lid van artikel 11 der wet bedoelde inrichting van pronostiekwedstrijden als met het verspreiden van biljetten, waarvan sprake in het tweede lid van hetzelfde artikel.

Bovendien moet worden opgemerkt dat het begrip "Belgische inrichter" verschillende betekenissen kan hebben. Indien men Belgische en vreemde inrichters verschillend wil behandelen, moet men nauwkeurig bepalen wie geacht wordt een "Belgische inrichter" te zijn.

.../...

Het is volstrekt noodzakelijk deze bepaling zo te formuleren dat er geen twijfel bestaat omtrent haar betekenis.

Voorts dient er te worden op gewezen dat, waar artikel 11, laatste lid, van de wet bepaalt dat de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, na advies van het Nationaal Instituut voor de lichamelijke opvoeding en de sport, geheel of gedeeltelijk vrijstelling kan verlenen van de verplichting aan het Nationaal Instituut het vastgesteld aandeel van de inzetting af te dragen, het ontwerp een beperking van het aandeel alleen toelaat op voorwaarde dat het Nationaal Instituut een eensluidend advies geeft.

Het eensluidend advies is een formaliteit die grondig verschilt van het gewoon advies ; de overheid die vooraleer een beslissing te nemen een advies moet inwinnen, behoudt volledige vrijheid van handelen ingeval dit advies ongunstig is ; de overheid die haar beslissing slechts op eensluidend advies van een andere overheid kan nemen, is daarentegen niet bij machte een andere beslissing te nemen dan die welke de goedkeuring van de adviserende overheid wegdraagt.

In zover zij het eensluidend advies van het Nationaal Instituut vereist, is de onderhavige bepaling derhalve in strijd met een uitdrukkelijke bepaling van de wet.

\+

\+ \+

.../...

De opmerkingen welke zoëven in verband met artikel 5, tweede lid, werden gemaakt, gelden ook voor het tweede lid van artikel 7.

Bij deze laatste bepaling kan echter de vraag worden gesteld of het niet overbodig is een beperking toe te laten die reeds door het eerste lid van hetzelfde artikel mogelijk wordt gemaakt. Deze bepaling beperkt zich immers tot het vaststellen van een percentage dat niet mag overschreden worden ; het staat de Minister dus vrij voor de gevallen waarin hij het nuttig oordeelt een lager cijfer te bepalen.

Volgens de uitleg door de gemachtigde ambtenaar verstrekt, wil men uitdrukkelijk bepalen dat bedoeld percentage kan worden beperkt, omdat men de eisen van de sportverenigingen pleegt te beschouwen als aanspraken op een recht. Volgens die opvatting zouden de sportverenigingen ingevolge de wet een aandeel van de inzetten mogen eisen, met dien verstande dat zowel de overheid die de vergunning verleent als de inrichters van de wedstrijden van weddenschappen door die eis zouden gebonden zijn.

Weliswaar bepaalt artikel 11 van de wet, waar het de inlichtingen opsomt die aan de Minister moeten worden verstrekt, dat "de aanvraag ... moet vergezeld zijn van het reglement ... met vaststelling ... van de bedragen die eventueel worden geëist door de sportverenigingen, op wier kalender de wedstrijden van weddenschappen betrekking hebben, ...", doch nergens wordt in de wet gezegd dat deze eisen moeten worden ingewilligd. De Minister is bij het verlenen der vergunning door die eisen niet gebonden.

.../...

Mocht de bestreden opvatting gegrond zijn, dan zou trouwens de beperking, bij koninklijk besluit, van het aandeel der sportverenigingen op ten hoogste 5 t.h. van de inzetten evenmin geoorloofd zijn, als de verdere beperking van dit percentage door de Minister.

\+

\+ +

Uit artikel 8 blijkt niet duidelijk welke handelingen het verbiedt. Gaat het hier, zoals de gemachtigde ambtenaar verklaart, om de verplichting voor de inrichter geen inzetten te aanvaarden die niet overeenstemmen met de bedragen vermeld in het ingediende modelbiljet, dan wordt volgende tekst aanbevolen :

"De inzetten moeten overeenstemmen met de bedragen vermeld in de modellen der biljetten ingediend overeenkomstig artikel 2,d" (3,d, in het ontwerp).

Deze bepaling zou trouwens beter op haar plaats zijn in artikel 11 dat aan de inrichters verplichtingen oplegt met betrekking tot de manier waarop de inlichtingen aan het publiek moeten worden verstrekt.

\+

\+ +

Artikel 9 bepaalt enerzijds dat, wanneer de onderneming die wedstrijden van weddenschappen inricht, een systeem aangenomen heeft waarbij het bedrag der prijzen niet in functie van het bruto-bedrag der

inzetten is vastgesteld, en het aan prijzen uitbetaald bedrag geen 30 t.h. van het bruto-bedrag der inzetten bereikt, het verschil in bewaring wordt gegeven bij het Nationaal Instituut, anderzijds, dat,wanneer naderhand de prijzen 30 t.h. van het bruto-bedrag der inzetten te boven gaan, het Nationaal Instituut de aldus ontvangen sommen geheel of gedeeltelijk aan de inrichter terugbetaalt.

Hierdoor wordt aan het Nationaal Instituut de bewaring en tot op zekere hoogte zelfs het beheer opgedragen van gelden toebehorende aan de inrichters van wedstrijden met vaste prijzen ; zodoende neemt het Nationaal Instituut rechtstreeks deel aan de inrichting der pronostiekwedstrijden en neemt het de verantwoordelijkheid op zich voor de bewaring van gelden die aan particulieren toebehoren.

Noch in artikel 1 van de wet van 15 maart 1956, dat de bevoegdheid van het Nationaal Instituut regelt, noch in de bepalingen omtrent de vergunningen tot- en het toezicht op de organisatie van wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen kan enige rechtsgrond worden gevonden voor zodanige opdracht.

\+

\+ \+

In de bewoordingen waarin het gesteld is, kan artikel 10 bezwaarlijk worden beschouwd als een regeling van de voorwaarden waaronder de ministeriële vergunning wordt verleend en is het veleer een reglementering van de pronostiekwedstrijden.

.../...

Artikel 11, laatste lid, van de wet geeft de Koning nochtans alleen opdracht om die voorwaarden te regelen.

De opdracht aan het Nationaal Instituut gegeven om deurwaarders te erkennen en om de bescheiden door de deurwaarders opgesteld in ontvangst te nemen, veronderstelt een controlerende bevoegdheid van dit organisme ten opzichte van de pronostiekwedstrijden. De wet van 15 maart 1956 verleent geen zodanige bevoegdheid aan het Nationaal Instituut.

De bepalingen hieromtrent moeten derhalve uit artikel 10 worden geweerd.

De overige bepalingen van dit artikel kunnen en moeten zo worden omgevormd dat zij de verplichtingen opgeven tot naleving waarvan de inrichters zich moeten verbinden om de vergunning te bekomen.

Verder dient bij het tweede lid van 3° te worden aangestipt dat men niet inziet hoe een prijs het voorwerp kan uitmaken van een controle door de deurwaarder met het overeenstemmend onder zegel geplaatst luik.

.../...

Volgens de uitleg door de gemachtigde ambtenaar verstrekt, dient hier te worden gelezen : "een deurwaarder controleert het onder zegel geplaatste luik en stelt vast of de aantekeningen die er op voorkomen al dan niet overeenstemmen met de uit den vreemde ingediende inlichtingen".

\+

\+ +

De artikelen 12 en 13 tenslotte verbieden handelingen die mededingende inrichters van pronostiekwedstrijden tot nadeel kunnen strekken. Ook van deze bepalingen kan bezwaarlijk worden beweerd dat zij voorwaarden, in de zin van artikel 11 van de wet, stellen. De wet verleent overigens aan de Koning geen bevoegdheid om de onderlinge verhoudingen tussen de pronostiekondernemingen te regelen.

Dans l'intitulé les mots "remplaçant l'arrêté royal du 23 avril 1956" sont superflus.

L'arrêté royal du 23 avril 1956 étant abrogé par l'article 19 du projet, il n'y a pas lieu de le viser au préambule.

A l'article 1er, le chiffre 30 doit être écrit en toutes lettres.

L'article 2 traite de la modification des conditions postérieurement à l'octroi de l'autorisation et se réfère à l'article 3. Sa place logique est après les dispositions réglant la procédure d'octroi des autorisations. Dès lors, les articles 2, 3 et 4 devraient devenir respectivement les articles 4, 2 et 3.

D'après les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, l'article 2 a pour but d'empêcher l'introduction répétée et systématique de demandes en modification des documents mentionnés à l'article 3. Cette intention serait plus clairement exprimée par le texte suivant :

"Après l'octroi de l'autorisation, il ne peut être accédé plus de deux fois à des demandes tendant à modifier le règlement du concours, le plan de répartition des enjeux et les quotités et montants fixés par celui-ci, ainsi que le modèle des bulletins qui seront répandus dans le public".

.../...

L'alinéa 2 de l'article 3, 1°, a, serait mieux rédigé comme suit :

"Cet état est accompagné d'un extrait de l'acte de naissance,d'un certificat de bonnes vie et moeurs et de civisme et d'un certificat de nationalité".

L'alinéa 3 de l'article 3, 1°, a, prévoit que "lorsqu'il s'agit d'une société, il convient d'introduire l'acte constitutif ainsi que les renseignements relatifs à l'identité des associés et administrateurs".

Dans de nombreux cas, il ne pourra être satisfait à cette prescription, soit parce que l'acte constitutif n'est pas en possession du demandeur, soit parce que, comme il s'agit d'une société anonyme, les associés ne sont pas connus.

Suivant les déclarations du fonctionnaire délégué,le texte ci-après traduirait les intentions exactes du Gouvernement :

"Lorsque la demande émane d'une société, il est introduit une copie de l'acte constitutif ou des statuts ainsi qu'un état de renseignements relatifs à l'identité des associés ou des administrateurs".

A l'article 3, 1°, c, alinéa 6, il importe de préciser si l'on vise "la quotité réservée à chaque catégorie d'intermédiaires" ou bien "le montant global réservé aux intermédiaires".

A l'article 4, le chiffre 15 devrait être écrit en toutes lettres.

\+

\+ \+

/

L'alinéa 2 de l'article 5 tend à régler le cas de pluralité de prélèvements, à l'occasion de concours de paris organisés à l'étranger par un organisateur belge.

Il résulte de l'article 11, alinéa 2, de la loi du 15 mars 1956 que la loi belge n'est pas applicable à un concours organisé à l'étranger, dès lors qu'il n'est pas diffusé en Belgique de bulletins de participation à ce concours.

Il est malaisé de discerner quels sont les cas visés à l'alinéa 2 de l'article 5. Est-ce la diffusion en Belgique de bulletins de participation à des concours organisés à l'étranger ? Ou est-ce, au contraire, la diffusion à l'étranger de bulletins de participation à des concours organisés en Belgique ? Ou vise-t-on les deux cas ?

Toutes ces hypothèses sont permises, étant donné que les termes "organisateur" et "conditions d'organisation" se rapportent, dans les articles 1er à 4, tant à l'organisation de concours de pronostics prévus à l'alinéa 1er de l'article 11 de la loi, qu'à la diffusion des bulletins dont question à l'alinéa 2 du même article.

Il échet, en outre, d'observer que les mots "organisateur belge" peuvent avoir plusieurs acceptions. Si l'on entend traiter différemment les organisateurs belges et les organisateurs étrangers, il convient de dire avec précision qui est réputé "organisateur belge".

.../...

Il est indispensable de formuler cette disposition de manière à exclure tout doute sur sa portée.

Le Conseil d'Etat relève en outre qu'alors que l'article 11, dernier alinéa, de la loi dispose que le Ministre de la Santé publique et de la Famille peut accorder, après avis de l'Institut national de l'éducation physique et des sports, dispense totale ou partielle de l'obligation de verser à l'Institut national la quote-part prévue des enjeux, le projet ne permet de réduire cette quote-part que sur avis conforme de l'Institut national.

L'avis conforme et l'avis simple sont deux formalités essentiellement différentes; l'autorité qui, avant de prendre sa décision, est tenue de solliciter un avis, conserve entière liberté d'action alors même que cet avis est défavorable; l'autorité qui, au contraire, ne peut décider que sur avis conforme d'une autre autorité, ne peut prendre une décision autre que celle qui rencontre l'approbation de l'autorité consultée.

Dans la mesure où elle requiert l'avis conforme de l'Institut national, la présente disposition est dès lors contraire à une disposition expresse de la loi.

\+

\+ \+

Les remarques faites ci-avant à propos de l'article 5, alinéa 2, s'appliquent également à l'égard de l'alinéa 2 de l'article 7.

.../...

L'on peut toutefois se demander, à propos de cette dernière disposition, s'il n'est pas superflu d'autoriser une réduction, que permet déjà l'alinéa 1er du même article. Cet alinéa se borne, en effet, à fixer un pourcentage qui ne peut être dépassé; il est donc loisible au Ministre de fixer un pourcentage moins élevé dans tous les cas où il le juge utile.

Le fonctionnaire délégué a expliqué que le projet prévoit expressément cette possibilité de réduire le pourcentage en question parce qu'on estime généralement que les organisations sportives, en présentant ces exigences, font valoir un droit. Selon cette conception, les organisations sportives pourraient exiger, en vertu de la loi, une quotité des enjeux, et tant l'autorité qui accorde l'autorisation que les organisateurs de concours de paris se trouveraient liés par ces exigences.

Sans doute l'article 11 de la loi, lorsqu'il énumère les renseignements qui doivent être communiqués au Ministre, prévoit-il que "la demande...doit être accompagnée du règlement ... fixant ... les quotités ... éventuellement exigées par les organisations sportives sur le calendrier desquelles portent les concours de paris ...", mais la loi ne dit nulle part qu'il doit être satisfait à ces exigences. Le Ministre n'est pas lié par elles, lorsqu'il se prononce sur la demande d'autorisation.

.../...

Au surplus, si la conception critiquée était fondée, la limitation par arrêté royal de la quotité revenant aux organisations sportives à 5 p.c. au plus des enjeux, ne serait pas plus licite que la réduction subséquente de ce pourcentage par le Ministre.

\+

\+ \+

Il ne ressort pas clairement de l'article 8 quelles opérations il a pour objet d'interdire. Si, comme l'a déclaré le fonctionnaire délégué, l'article entend imposer à l'organisateur l'obligation de ne pas accepter de mises qui ne correspondent pas aux montants prévus au modèle de bulletin déposé, il serait plus adéquatement rédigé comme suit :

"Les mises doivent correspondre aux montants prévus aux modèles de bulletins introduits conformément à l'article 2, d" (3, d, dans le projet).

Cette disposition serait par ailleurs mieux à sa place à l'article 11, qui porte des prescriptions quant à la manière dont les organisateurs doivent donner les indications au public.

\+

\+ \+

.../...

L'article 9 dispose, d'une part, que, lorsque l'entreprise qui organise des concours de paris a adopté un système où le montant des prix accordés n'est pas proportionnel au montant brut des enjeux et que le montant des prix payés n'atteint pas 30 p.c. du montant brut des enjeux, la différence est versée en dépôt à l'Institut national, d'autre part, que, lorsque le montant des prix excède par la suite 30 p.c. du montant brut des enjeux, l'Institut national rembourse tout ou partie des sommes ainsi reçues à l'organisateur.

L'Institut national se voit ainsi confier la garde et dans une certaine mesure même la gestion de fonds appartenant aux organisateurs de concours à prix fixes; l'Institut national participe dès lors directement à l'organisation de concours de pronostics et assume la responsabilité de la garde de fonds appartenant à des particuliers.

Il ne peut être trouvé de fondement légal à une telle mission, ni dans l'article 1er de la loi du 15 mars 1956 qui règle les attributions de l'Institut national, ni dans les dispositions concernant l'autorisation et la surveillance des organisations de concours de pronostics sur les résultats sportifs.

\+

\+ \+

Tel qu'il est rédigé, l'article 10 ne peut être considéré comme une disposition qui règle les conditions auxquelles l'autorisation ministérielle est accordée; il contient plutôt une réglementation des concours de pronostics.

Or, l'article 11, dernier alinéa, de la loi charge le Roi uniquement de déterminer ces conditions.

La mission confiée à l'Institut national d'agréer des huissiers et de recueillir les documents établis par ces derniers, postule dans le chef de cet organisme un pouvoir de contrôle à l'égard des concours de pronostics. La loi du 15 mars 1956 ne confère pas un tel pouvoir à l'Institut national.

Les dispositions de l'article 10 relatives à cet objet devraient dès lors être supprimées.

Les autres dispositions du même article pourraient et même devraient être remaniées de façon à énoncer les obligations au respect desquelles les organisateurs sont tenus de s'engager pour obtenir l'autorisation.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du 3°, il échet d'observer que l'on n'aperçoit pas comment un prix peut "faire l'objet d'un contrôle par huissier avec le volet correspondant mis sous scellés".

D'après les explications fournies par le fonctionnaire délégué, il conviendrait d'écrire : "un huissier contrôle le volet mis sous scellés et vérifie si les indications qu'il porte correspondent ou non aux renseignements communiqués de l'étranger".

+

+ +

.../...

Les articles 12 et 13 enfin interdisent des pratiques susceptibles de causer un préjudice aux organisateurs de concours de pronostics concurrents. De ces dispositions également, il est malaisé de prétendre qu'elles prévoient des conditions au sens de l'article 11 de la loi. Au reste, la loi ne confère point au Roi le pouvoir de régler les rapports des entreprises de pronostics entre elles.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J.SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs: premier président,

A.MAST, raadsheren van State,
K.MEES, conseillers d'Etat,

F.VAN GOETHEM, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G.VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,

R.DECKMYN, griffier.
greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.K.MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H.W.LAHAYE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.K.MEES.

Le rapport a été présenté par M.W.LAHAYE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R.DECKMYN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.