

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.768/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 10 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 1999 relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, ainsi qu'aux jetons de présence dont leurs membres et suppléants bénéficient", a donné le 13 octobre 2000 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.768/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 oktober 2000 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 1999 betreffende de samenstelling, de organisatie en de werking van de Kansspelcommissie, alsook betreffende het presentiegeld, waarvan de leden en hun plaatsvervangers genieten", heeft op 13 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat, na de inwerking-treding van de artikelen 9 tot 23 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen op 30 december 1999, nu reeds in de vervanging moet worden voorzien van een aantal leden benoemd, voor een termijn van drie jaar met ingang op 1 januari 2000, bij het ter uitvoering van voormelde wet genomen besluit van 22 december 1999 betreffende de samenstelling van de Kansspelcommissie; dat het absoluut noodzakelijk is dit zo snel mogelijk te doen zodat elke betrokken Minister vertegenwoordigd zou zijn en de Commissie in optimale omstandigheden zou kunnen werken; en dat indien nodig de benoeming van de voorzitter of zijn plaatsvervanger trouwens binnen een even korte tijdsspanne moet kunnen geschieden;".

*

*

*

Cette motivation de l'urgence indique que certains membres de la Commission des jeux de hasard qui ont été nommés pour une période de trois ans, à partir du 1er janvier 2000, par un arrêté royal du 22 décembre 1999 relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, ainsi qu'aux jetons de présence dont leurs membres et suppléants bénéficient, doivent déjà être remplacés. Selon cette motivation, il est,

.../...

dès lors, nécessaire que l'on procède à ce remplacement le plus rapidement possible afin que chaque ministre concerné soit représenté et que la Commission puisse travailler de façon optimale.

Il est, toutefois, permis de se demander si la Commission est dans l'impossibilité d'assumer les tâches qui lui incombent, en vertu de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

Même, si certains membres effectifs de la Commission ne sont plus en mesure de siéger au motif notamment qu'ils ne remplissent plus les conditions fixées à l'article 11 de la loi du 7 mai 1999, précitée, il subsiste les membres suppléants qui ont également été nommés par l'arrêté royal du 22 décembre 1999 (1).

Cependant, il ressort des explications du délégué du ministre que les représentants effectifs et suppléants de certains ministres ne sont plus en mesure de siéger. La composition de la Commission n'est donc plus régulière.

Au vu de ces explications, la motivation de l'urgence semble pouvoir être admise.

(1) Quant au président de la Commission et son suppléant, ils ont été nommés par un arrêté royal du 16 décembre 1999.

II. Observation générale relative à la base légale de l'arrêté en projet

L'arrêté en projet se fonde sur les articles 10 et 23 de la loi du 7 mai 1999, précitée. Ces bases légales n'habilitent, cependant, pas le Roi à prendre des mesures relatives à la composition même de la Commission des jeux de hasard. La première disposition octroie au Roi un pouvoir de nomination des membres effectifs et suppléants de la Commission et la seconde l'autorise à déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission.

C'est la loi du 7 mai 1999, précitée, qui en ses articles 10 à 15, détermine la composition de la Commission, les personnes susceptibles de l'aider dans ses missions ainsi que les modalités du remplacement du président de la Commission.

Or, l'arrêté en projet tente d'aménager la composition de la Commission dans l'hypothèse où il faudrait procéder au remplacement de certains membres avant l'expiration de leur mandat, en prévoyant de nouvelles nominations limitées à la période restant à courir jusqu'à l'expiration du mandat du membre sortant.

Le Conseil d'Etat constate que dans le projet de loi qu'il a examiné (1) et qui est devenu la loi du 7 mai

(1) Avis 26.412/2 donné le 14 juillet 1997, publié in Doc. parl., Chambre, sess. 1998-1999, n° 1795/1.

1999, précitée, une telle disposition avait été explicitement envisagée (1).

Mais, au moment de son examen au Parlement, cette disposition ne figurait plus dans le projet de loi de sorte que seule la situation d'absence du président est réglée à l'article 12 de la loi précitée.

Il ne revient pas au Roi de limiter dans le temps le mandat des membres effectifs et suppléants, l'article 10, § 4, de la loi du 7 mai 1999, précitée, disposant qu'ils sont nommés pour un terme de trois ans.

En outre, il n'appartient pas au Roi de prévoir, comme le fait l'article 2bis, alinéa 2, en projet, que :

"Lorsqu'il y a lieu de procéder au remplacement du président ..., il y sera pourvu sur proposition du Ministre de la Justice, conformément à l'article 10, § 3, alinéa 1er, de la loi précitée",

cette question étant déjà réglée par les articles 10, § 3, et 12 de la même loi.

(1) L'article 11 du projet était libellé comme suit :

"En cas d'empêchement ou d'absence du Président ou d'un membre effectif, ainsi qu'en cas de vacance de son mandat, il est remplacé par son suppléant.

Le membre effectif ou suppléant dont le mandat prend fin avant l'expiration du terme de 5 ans est remplacé selon les procédures prévues aux articles 9 et 10 par un membre effectif ou suppléant élu pour le terme restant à courir."

.../...

En conséquence, il revient au législateur et non au Roi de compléter la loi du 7 mai 1999, précitée, afin d'y organiser le remplacement, pour un terme limité dans le temps, des membres de la Commission lorsque ceux-ci ne sont définitivement plus en mesure de siéger avant l'expiration de leur mandat de trois ans.

Le projet doit, dès lors, être abandonné faute d'une base légale suffisante.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat, na de inwerking-treding van de artikelen 9 tot 23 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen op 30 december 1999, nu reeds in de vervanging moet worden voorzien van een aantal leden benoemd, voor een termijn van drie jaar met ingang op 1 januari 2000, bij het ter uitvoering van voormelde wet genomen besluit van 22 december 1999 betreffende de samenstelling van de Kansspelcommissie; dat het absoluut noodzakelijk is dit zo snel mogelijk te doen zodat elke betrokken Minister vertegenwoordigd zou zijn en de Commissie in optimale omstandigheden zou kunnen werken; en dat indien nodig de benoeming van de voorzitter of zijn plaatsvervanger trouwens binnen een even korte tijdsspanne moet kunnen geschieden;".

*

* *

Die motivering van de spoed wijst erop dat sommige leden van de Kansspelcommissie die met ingang van 1 januari 2000, bij een koninklijk besluit van 22 december 1999 betreffende de samenstelling, de organisatie en de werking van de Kansspelcommissie, alsook betreffende het presentiegeld, waarvan de leden en hun plaatsvervangers genieten, benoemd zijn voor een periode van drie jaar, reed moeten

.../...

worden vervangen. Luidens die motivering is het bijgevolg noodzakelijk zo snel mogelijk in die vervanging te voorzien opdat elke betrokken minister wordt vertegenwoordigd en de Commissie optimaal kan functioneren.

De vraag rijst evenwel of de Commissie in de onmogelijkheid verkeer de taken te vervullen die haar toevallen krachtens de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

Zelfs indien sommige leden van de Commissie geen zitting meer kunnen hebben, inzonderheid omdat ze niet meer voldoen aan de in artikel 11 van de voormelde wet van 7 mei 1999 vastgestelde voorwaarden, blijven er de plaatsvervangende leden die eveneens zijn benoemd bij het koninklijk besluit van 22 december 1999 (1).

Uit de door de gemachtigde van de minister verstrekte uitleg blijkt evenwel dat sommige gewone en plaatsvervangende leden niet meer als vertegenwoordiger van bepaalde ministers zitting kunnen nemen. De Commissie is dus niet meer regelmatig samengesteld.

Op grond van die uitleg lijkt de motivering van het verzoek om spoedbehandeling te kunnen worden aanvaard.

(1) De voorzitter van de Commissie en diens plaatsvervanger zijn benoemd bij een koninklijk besluit van 16 december 1999.

II. Algemene opmerking over de rechtsgrond van het ontworpen besluit

Het ontworpen besluit steunt op de artikelen 10 en 23 van de voormelde wet van 7 mei 1999. Die rechtsgronden machtigen de Koning evenwel niet om maatregelen te nemen in verband met de samenstelling zelf van de Kansspelcommissie. De eerste bepaling draagt de Koning de bevoegdheid op om de leden en de plaatsvervangende leden van de Commissie te benoemen en de tweede machtigt Hem om de organisatie en de werkwijze van de Commissie te bepalen.

Het zijn de artikelen 10 tot 15 van de voormelde wet van 7 mei 1999 die de samenstelling van de Commissie bepalen, de personen die de Commissie kunnen bijstaan in haar taken alsmede de wijze waarop de voorzitter van de Commissie wordt vervangen.

Het ontworpen besluit poogt evenwel een wijziging aan te brengen in de samenstelling van de Commissie in het geval dat moet worden voorzien in de vervanging van sommige leden vóór hun mandaat vervalt, door te voorzien in nieuwe benoemingen die beperkt worden tot de periode die nog loopt tot het verstrijken van het mandaat van het aftredend lid.

De Raad van State stelt vast dat in het wetsontwerp dat hij heeft onderzocht (1) en dat ontstaan heeft gegeven

(1) Advies 26.412/2 gegeven op 14 juli 1997, bekendgemaakt in Gedr. st., Kamer, zitt. 1998-1999, nr. 1795/1.

aan de voormelde wet van 7 mei 1999, uitdrukkelijk was voorzien in zo'n bepaling (1).

Maar, op het tijdstip van het onderzoek ervan in het Parlement, was die bepaling niet meer opgenomen in het wetsontwerp, zodat alleen het geval van afwezigheid van de voorzitter wordt geregeld, en wel in artikel 12 van de voormelde wet.

Het komt de Koning niet toe het mandaat van de leden en plaatsvervangende leden te beperken in de tijd, daar artikel 10, § 4, van de voormelde wet van 7 mei 1999 bepaalt dat ze worden benoemd voor een termijn van drie jaar.

(1) Artikel 11 van het ontwerp luidde als volgt :

"Wanneer de Voorzitter of een effectief lid verhinderd is of afwezig alsmede in het geval dat zijn mandaat openvalt, wordt hij vervangen door zijn plaatsvervanger.

Het effectief of het plaatsvervangend lid waarvan het mandaat een einde neemt voor het verstrijken van de termijn van 5 jaar, wordt volgens de in artikelen 9 en 10 bedoelde procedures vervangen door een effectief of plaatsvervangend lid dat voor de rest van de termijn wordt gekozen."

.../...

Bovendien staat het evenmin aan de Koning om, zoals bepaald in het ontworpen artikel 2bis, tweede lid, het volgende te bepalen :

"Wanneer het noodzakelijk blijkt om in de vervanging van de voorzitter ... te voorzien, zal hier toe worden overgegaan op de voordracht van de Minister van Justitie, overeenkomstig het bepaalde in artikel 10, § 3, eerste lid, van bovenvermelde wet",

Die kwestie is immers reeds geregeld in de artikelen 10, § 3, en 12 van dezelfde wet.

Bijgevolg komt het de wetgever en niet de Koning toe de voormelde wet van 7 mei 1999 aan te vullen om, voor een in de tijd beperkte termijn, te voorzien in de vervanging van de leden van de Commissie wanneer ze definitief geen zitting meer kunnen nemen vóór hun mandaat van drie jaar is verstreken.

Van het ontwerp moet bijgevolg, bij gebrek aan toereikende rechtsgrond, worden afgezien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
Mme A.-F. BOLLY, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitge-
bracht door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlan-
daise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS