

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.245/2
DU 1^{er} JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'État, adjoint au Ministre de la Justice, le 7 mai 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes et mobiles de classe IV, les critères visant à organiser une dispersion de ces établissements ainsi que la procédure pour le traitement des demandes en surnombre", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté royal examiné exécute l'article 43/4, § 4, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs inséré par l'article 23 de la loi du 10 janvier 2010 portant modification de la législation relative aux jeux de hasard. Selon son article 61, la loi du 10 janvier 2010 précitée entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011, le Roi pouvant cependant "fixer une date d'entrée en vigueur antérieure [...] pour chacune des dispositions de la présente loi". Le Conseil d'État n'a pas connaissance d'un arrêté royal ou d'un projet d'arrêté royal ¹ qui aurait pour objet de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure.

(1) La section de législation considère comme réglementaires les arrêtés qui fixent la date d'entrée en vigueur d'un texte législatif. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 247.

Les auteurs du projet doivent dès lors être attentifs au fait que la loi qui lui procure un fondement légal entrera en vigueur en principe seulement le 1^{er} janvier 2011. Il y a donc lieu de revoir le texte en projet en le faisant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011 ou de faire entrer en vigueur au moins simultanément la disposition de la loi du 10 janvier 2010 dont il constitue une mesure d'exécution.

2. L'article 43/4, § 4, de la loi du 7 mai 1999 précitée qui procure son fondement légal au projet est rédigé comme suit :

"Le Roi détermine, par arrêté délibéré en conseil des ministres, le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes et mobiles, ainsi que les critères visant à organiser une dispersion de ces établissements. Il peut déterminer une procédure avec critères de priorité pour le traitement des demandes en surnombre".

Le projet examiné prévoit une procédure applicable uniquement lorsqu'une licence devient vacante. Il ne détermine ainsi pas une procédure pour le traitement de demandes en surnombre.

Il résulte de ce qui précède que le dispositif figurant dans le projet, qui concerne l'octroi des licences à la suite de désistements ou de retraits, ne correspond pas aux intitulés du projet et de son chapitre III. Ce dispositif devrait être intégré dans le projet d'arrêté royal concernant la forme de la licence de classe F2, les modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe F2 ainsi que les obligations auxquelles doivent satisfaire les titulaires d'une licence de classe F2 en matière d'administration et de comptabilité, sur lequel le Conseil d'État a donné un avis ce jour sous le numéro de rôle 48.247/2.

Par ailleurs, si telle est l'intention des auteurs du projet, celui-ci doit comporter un dispositif relatif au traitement des demandes de licences en surnombre, pris sur la base de l'article 43/3, § 2, alinéa 2, seconde phrase de la loi du 7 mai 1999 précitée. Dans ce cas, il sera à nouveau soumis à la section de législation du Conseil d'État.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

L'article 2 ne fait qu'annoncer le chapitre III et ne contient aucune règle autonome par rapport à ce dernier. Il doit être omis.

Article 3

L'article 3 est étranger au fondement légal du projet d'arrêté royal examiné en ce que ce critère n'est pas de nature à organiser une dispersion des établissements de jeux de hasard fixes. Il doit être omis.

Article 4

1. Le projet d'arrêté royal puise son fondement légal dans l'habilitation donnée au Roi de déterminer les critères visant à organiser la dispersion des établissements de jeux de hasard fixes et mobiles.

L'article 4 du projet examiné prévoit une distance minimale de mille mètres entre les établissements fixes mais autorise la Commission des jeux de hasard à y déroger. Cette dérogation est expliquée, dans l'avis de cette Commission joint à la demande d'avis, par la volonté de permettre l'octroi d'une licence à des établissements déjà installés au moment de l'octroi des premières licences et qui ne respecteraient pas cette distance minimale.

Il n'est pas admissible de conférer à la Commission des jeux de hasard un pouvoir de dérogation aussi large à la seule règle fixée par l'arrêté en projet tendant à organiser la dispersion souhaitée par le législateur.

Si l'intention est d'octroyer une dérogation uniquement en faveur des établissements existants, l'article 4 pourrait débiter comme suit :

"Art. 4. Sauf pour les établissements de jeux de hasard installés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté et exploité depuis sans interruption, la distance ..." .

Le Conseil d'État ne dispose toutefois pas des éléments lui permettant d'apprécier si pareille dérogation est compatible avec le principe de proportionnalité.

Article 5

Il y a lieu de prévoir que la licence vacante est publiée sur l'initiative de la Commission des jeux de hasard et de préciser éventuellement le délai dans lequel elle doit le faire.

Article 7

L'usage des tirets est déconseillé car l'absence de numérotation rend difficile l'identification des subdivisions de l'énumération et augmente ainsi le risque d'erreurs ².

Article 9

Il est renvoyé à l'observation générale 1.

Article 10

L'exécution de l'arrêté doit être assurée au-delà des changements de ministres.

Dès lors, il n'y a pas lieu d'écrire "la Ministre" mais "le ministre".

⁽²⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 59.

Observation finale

Il y a lieu de conjuguer les verbes toujours au même temps et il est conseillé d'utiliser l'indicatif présent ³.

⁽³⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 3.11.1.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. DELVAL, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.245/2
VAN 1 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 7 mei 2010 door de Staatssecretaris, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het maximum aantal vaste en mobiele kansselinrichtingen klasse IV, de criteria die ertoe strekken een spreiding van deze inrichtingen te organiseren en de procedure voor de behandeling van de aanvragen in overtal", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit verleent uitvoering aan artikel 43/4, § 4, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, dat is ingevoegd bij artikel 23 van de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen. Artikel 61 van de voornoemde wet van 10 januari 2010 bepaalt dat deze wet in werking treedt op 1 januari 2011, maar dat "de Koning (...) voor iedere bepaling van deze wet een (vroegere) datum van inwerkingtreding bepalen" kan. De Raad van State is niet op het hoogte van het bestaan van een koninklijk besluit of van een ontwerp van koninklijk besluit ¹ dat ertoe strekt een vroegere datum van inwerkingtreding te bepalen.

⁽¹⁾ De afdeling Wetgeving beschouwt besluiten die de datum van inwerkingtreding van een wetgevende tekst vaststellen als zijnde van reglementaire aard. *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 247.

De stellers van het ontwerp moeten bijgevolg aandacht hebben voor het feit dat de wet die rechtsgrond eraan verleent, in principe pas op 1 januari 2011 in werking zal treden. De ontwerptekst dient dan ook te worden herzien, zodat hij in werking treedt op 1 januari 2011, ofwel dient de bepaling van de wet van 10 januari 2010 die bij de ontwerptekst ten uitvoer wordt gelegd op zijn minst gelijktijdig in werking te worden gesteld.

2. Artikel 43/4, § 4, van de voornoemde wet van 7 mei 1999, dat rechtsgrond verleent aan het ontwerp, luidt als volgt :

"De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad het maximum aantal vaste en mobiele kansspelinrichtingen, evenals de criteria die ertoe strekken een spreiding van deze inrichtingen te organiseren. Hij kan een procedure met criteria van voorrang voor de behandeling van de aanvragen in overtal bepalen".

Het voorliggende ontwerp voorziet in een procedure die uitsluitend toepasselijk is ingeval een vergunning "vacant" wordt. Het schrijft evenwel geen procedure voor met betrekking tot de behandeling van aanvragen in overtal.

Uit het vorenstaande volgt dat het dispositief in het ontwerp, dat de toekenning van vergunningen als gevolg van stopzetting of intrekking betreft, niet overeenstemt met het opschrift van het ontwerp of van hoofdstuk III ervan. Dit dispositief moet worden opgenomen in het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de vorm van de vergunning klasse F2, de wijze waarop de aanvragen voor een vergunning klasse F2 moeten worden ingediend en onderzocht en de verplichtingen waaraan vergunninghouders F2 moeten voldoen inzake beheer en boekhouding, waarover de Raad van State heden het advies met rolnummer 48.247/2 heeft verstrekt.

Voorts moet het ontwerp, indien dit de bedoeling is van de stellers ervan, een dispositief bevatten met betrekking tot de behandeling van vergunningsaanvragen in overtal, met als rechtsgrond artikel 43/3, § 2, tweede lid, tweede zin, van de voornoemde wet van 7 mei 1999. In dat geval moet het opnieuw worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

Artikel 2 beperkt zich ertoe hoofdstuk III aan te kondigen en bevat geen enkele regel die los staat van dit hoofdstuk. Dit artikel moet vervallen.

Artikel 3

Artikel 3 houdt geen verband met de rechtsgrond van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, doordat het erin omschreven criterium geen spreiding van de vaste kansspelinrichtingen kan organiseren. Dit artikel moet vervallen.

Artikel 4

1. Het ontwerp van koninklijk besluit ontleent zijn rechtsgrond aan de machtiging die aan de Koning is verleend om de criteria te bepalen die ertoe strekken een spreiding van vaste en mobiele kansspelinrichtingen te organiseren.

Artikel 4 van het voorliggende ontwerp bepaalt dat de vaste kansspelinrichtingen op minstens duizend meter van elkaar moeten liggen, maar machtigt de Kansspelcommissie daarvan af te wijken. In het advies van deze Commissie, dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, wordt die afwijking verantwoord door het voornemen om een vergunning te kunnen toekennen aan inrichtingen die reeds bestonden toen de eerste vergunningen zijn verleend en niet voldoen aan dat vereiste van een minimumafstand.

Er kan niet worden aanvaard dat aan de Kansspelcommissie een zo ruime bevoegdheid wordt verleend om af te wijken van de enige regel voorgeschreven bij het ontwerpbesluit die ertoe strekt de door de wetgever gewenste spreiding te organiseren.

Indien het de bedoeling is om uitsluitend aan de bestaande inrichtingen een afwijking toe te staan, kan artikel 4 als volgt worden gesteld :

"Art. 4. Met uitzondering van de kansspelinrichtingen die bestonden vóór de inwerkingtreding van dit besluit en sedertdien zonder onderbreking zijn uitgebaat, moeten de vaste kansspelinrichtingen klasse IV gelegen zijn op een minimumafstand van 1.000 meter van ...".

De Raad van State kan, op basis van de gegevens waarover hij beschikt, evenwel niet oordelen of een zodanige afwijking verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.

Artikel 5

Er moet worden voorgeschreven dat de vrijgekomen vergunning bekendgemaakt wordt op initiatief van de Kansspelcommissie en eventueel moet het tijdvak worden gepreciseerd waarbinnen de Commissie deze bekendmaking moet doen.

Artikel 7

Het verdient aanbeveling geen streepjes te gebruiken, want de ontstentenis van een nummering bemoeilijkt de identificatie van de onderdelen van de opsomming en verhoogt het risico op vergissingen ².

Artikel 9

Er wordt verwezen naar algemene opmerking 1.

⁽²⁾ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 59.

Artikel 10

De uitvoering van het besluit moet gewaarborgd blijven over de wisseling van ministers heen.

Daarom schrijve men in de Franse lezing "le ministre" in plaats van "la Ministre".

Slotopmerking

De werkwoorden moeten altijd in dezelfde tijd worden gezet en aanbevolen wordt de onvoltooid tegenwoordige tijd te gebruiken ³.

⁽³⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 3.11.1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. DELVAL, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS