ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.298/2
DU 16 MARS 2011

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 22 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif à la manière dont une licence de classe B vacante est annoncée ainsi que les critères qui visent à fixer l'ordre de priorité et qui doivent porter au moins sur la localisation de l'établissement et le mode d'opération de l'exploitation », 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, § 1er, alinéa 1er, 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.

Observation générale

Le projet examiné a pour objet d'organiser l'octroi d'une licence de classe B pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II ou salle de jeux automatiques lorsqu'une licence devient vacante. Il ne prévoit toutefois pas l'ensemble des règles nécessaires à la délivrance de la licence car les modalités d'introduction de la demande sont déjà prévues par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe II, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe B. L'article 3 du projet examiné renvoie d'ailleurs à cet arrêté pour les modalités d'introduction de la demande.

Il serait plus lisible d'insérer la règlementation en projet dans cet arrêté royal, d'autant plus que le projet examiné n'est pas volumineux.

L'examen du projet est fait sous réserve de cette observation générale.

Observations particulières

Intitulé

Il est conseillé de donner à un acte un intitulé clair, précis, complet et concis. Il doit permettre au lecteur de cerner immédiatement l'objet de l'acte [1].

L'intitulé du projet examiné (« Arrêté royal relatif à la manière dont une licence de classe B vacante est annoncée ainsi que les critères qui visent à fixer l'ordre de priorité et qui doivent porter au moins sur la localisation de l'établissement et le mode d'opération de l'exploitation ») doit, d'une part, renvoyer à son objet complet et, d'autre part, pouvoir être amélioré au niveau de la concision. Il n'est pas nécessaire de préciser que les critères doivent porter au moins sur la localisation de l'établissement et le mode d'opération de l'exploitation. Il est par contre nécessaire, afin de permettre au lecteur de saisir immédiatement son objet, de préciser qu'il concerne une licence pour l'exploitation de jeux de hasard.

L'intitulé du projet pourrait être :

« Arrêté royal déterminant les modalités d'octroi d'une licence de classe B pour l'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe II lorsqu'une licence devient vacante ».

Dispositif

Article 1er

L'article 1er ne fait qu'annoncer le chapitre II et ne contient aucune règle autonome par rapport à ce dernier. Il doit dès lors être omis.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.

Intitulé du chapitre II

Le seul fondement légal visé par le projet est l'article 6, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. Cet alinéa énonce ce qui suit :

> « Le nombre d'établissements de jeux de hasard de classe I, II et IV est limité. Si une licence d'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV devient vacante, des demandes d'obtention de licence peuvent être introduites. Le Roi détermine la manière dont une licence vacante est annoncée, le mode et le délai d'introduction de la demande ainsi que les critères qui visent à fixer l'ordre de priorité et qui doivent porter au moins sur la localisation de l'établissement et le mode d'opération de l'exploitation ».

L'intitulé du chapitre II est dès lors trompeur en ce qu'il peut laisser paraître qu'il règle le traitement de demandes de licences en surnombre en dehors de l'objet du projet examiné (hypothèse de la vacance d'une licence) si, par exemple, après la publication d'une licence vacante, il n'y a pas eu de demande de licence dans le délai prévu mais qu'ensuite plusieurs demandes sont pendantes simultanément.

L'auteur du projet doit éviter toute ambiguïté quant au champ d'application du projet. Si son intention est d'appliquer ces critères à toutes les demandes en surnombre, c'est-à-dire même si elles ne sont pas introduites à la suite de la publication d'une vacance, il doit l'exprimer clairement et compléter la mention du fondement légal du projet par celle de l'article 38 de la loi du 7 mai 1999 précitée. Si tel n'est pas le cas, il doit omettre les mots « en surnombre » de l'intitulé du chapitre II ou supprimer la division en chapitres qui ne se justifie d'ailleurs pas puisque le projet ne comporte que sept articles, en ce compris l'exécutoire et deux articles qu'il y a lieu d'omettre.

Par ailleurs, le chapitre II contient des règles, telle que la publication de la licence devenue vacante, qui ne sont pas liées à l'éventuel surnombre des demandes.

Article 2

Il y a lieu de prévoir que la publication de la vacance d'une licence a lieu à l'initiative de la Commission des jeux de hasard.

Article 3

L'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité auquel le projet renvoie prévoit déjà que la demande doit être introduite par une lettre recommandée à la poste. Il est dès lors inutile de le prévoir de nouveau dans le projet examiné, d'autant plus que cela crée un risque d'incohérence si seulement l'un de ces deux arrêtés est modifié à cet égard. Les mots « par lettre recommandée à la poste » doivent dès lors être omis.

Article 4

1. Il résulte de l'article 6, alinéa 2, 3e phrase, de la loi du 7 mai 1999 que les critères d'attribution des licences vacantes « doivent porter au moins sur la localisation de l'établissement et le mode d'opération de l'exploitation ».

Si la localisation de l'établissement est mentionnée dans le projet, aucun critère relatif au mode d'opération de l'exploitation n'y figure [2].

L'article 4 sera complété en ce sens.

2. L'intitulé n'a pas de portée normative. Il y a donc lieu de préciser dans l'article 4 que les critères qui y sont définis visent à fixer « l'ordre de priorité » des demandes. Les mots « de l'ordre de priorité » seront dès lors insérés entre les mots « Pour l'appréciation » et les mots « des demandes ».

3. L'usage des tirets est déconseillé car l'absence de numérotation rend difficile l'identification des subdivisions dans l'énumération et augmente ainsi le risque d'erreurs [3].

[2] Voir le commentaire de l'article 8 du projet devenu la loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard, qui a inséré un alinéa 2 à l'article 6 de la loi précitée du 7 mai 1999 (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-1992/1, p. 20).
Ce commentaire précise que le « mode d'opération de l'exploitation » concerne notamment « les heures et jours d'ouverture ».

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 59.

Article 6

Le délai de dix jours qui doit séparer, en principe, la publication au Moniteur belge de l'entrée en vigueur a pour but de permettre, aux destinataires de la norme d'en prendre connaissance dans un délai raisonnable. La section de législation n'aperçoit pas en l'espèce à quelle nécessité répondrait l'entrée en vigueur immédiate de l'arrêté en projet.

Il y a donc lieu d'omettre l'article 6, ce qui aurait pour effet de renvoyer au droit commun de l'entrée en vigueur.

Article 7

La section de législation n’aperçoit pas la raison pour laquelle le ministre qui a la Loterie Nationale dans ses attributions est chargé de l’exécution du projet examiné.

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 49.298/2
VAN 16 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 22 februari 2011 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 "betreffende de wijze van bekendmaking van een openstaande vergunning klasse B alsmede de criteria die erop gericht zijn de orde van voorrang te bepalen en welke minstens betrekking hebben op de lokalisatie van de inrichting en de modus operandi van de exploitatie", 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerking

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe de toekenning te regelen van een vergunning klasse B voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse II of speelautomatenhal op het ogenblik dat een vergunning openvalt. Het voorziet evenwel niet in alle noodzakelijke regels voor de afgifte van de vergunning, aangezien de nadere regels wat betreft de indiening van de aanvraag reeds bepaald worden in het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse II, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse B. Artikel 3 van het voorliggende ontwerp verwijst trouwens naar dat besluit wat betreft de nadere regels voor de indiening van de aanvraag.

Het zou duidelijker zijn om de ontworpen regelgeving in te voegen in dat koninklijk besluit, te meer daar het voorliggende ontwerp niet omvangrijk is.

Het ontwerp wordt onderzocht onder voorbehoud van deze algemene opmerking.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Het opschrift van een tekst moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn. Het onderwerp van de tekst moet de lezer onmiddellijk duidelijk worden [1].

Het opschrift van het thans voorliggende ontwerp ("Koninklijk besluit betreffende de wijze van bekendmaking van een openstaande vergunning klasse B alsmede de criteria die erop gericht zijn de orde van voorrang te bepalen en welke minstens betrekking hebben op de lokalisatie van de inrichting en de modus operandi van de exploitatie") moet enerzijds verwijzen naar het volledige onderwerp dat erin behandeld wordt en moet anderzijds bondiger kunnen worden gesteld. De precisering dat de criteria minstens betrekking hebben op de lokalisatie van de inrichting en de modus operandi van de exploitatie is niet vereist. Opdat het onderwerp van het ontwerp voor de lezer onmiddellijk duidelijk wordt, is het daarentegen wel noodzakelijk te preciseren dat het ontwerp betrekking heeft op een vergunning voor de exploitatie van kansspelinrichtingen.

Het opschrift zou kunnen worden gesteld als volgt:

"Koninklijk besluit houdende vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een vergunning klasse B voor de exploitatie van kansspelinrichtingen klasse II wanneer een vergunning openvalt".

Dispositief

Artikel 1

In artikel 1 wordt enkel melding gemaakt van de regeling die vervat ligt in hoofdstuk II. Het bevat geen enkele bepaling die los staat van dat hoofdstuk II en dient derhalve te vervallen.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, "tab Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 14.

Opschrift van hoofdstuk II

De enige rechtsgrond waarnaar in het ontwerp verwezen wordt, is artikel 6, tweede lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Dat lid luidt als volgt:

> "Het aantal kansspelinrichtingen I, II en IV is beperkt. Indien een vergunning voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse I, II of IV openvalt, kunnen aanvragen tot het verkrijgen van een vergunning worden ingediend. De Koning bepaalt de wijze van bekendmaking van een openstaande vergunning alsmede de wijze en termijn van indiening van de aanvraag evenals de criteria die erop gericht zijn de orde van voorrang te bepalen en welke minstens betrekking hebben op de lokalisatie van de inrichting en de modus operandi van de exploitatie".

Het opschrift van hoofdstuk II is bijgevolg misleidend doordat de indruk zou kunnen ontstaan dat daarbij de behandeling van vergunningsaanvragen in overtal geregeld wordt hoewel zulks niet valt binnen het kader van het voorliggende ontwerp (geval dat een vergunning open staat), wanneer bijvoorbeeld na de bekendmaking van een openstaande vergunning geen vergunningsaanvraag is ingediend binnen de gestelde termijn maar er vervolgens verschillende aanvragen tegelijk aanhangig zijn.

De steller van het ontwerp moet elke dubbelzinnigheid omtrent de toepassingssfeer van het ontwerp voorkomen. Als het zijn bedoeling is om die criteria op alle aanvragen in overtal toe te passen, dat wil zeggen zelfs als ze niet ingediend worden naar aanleiding van de bekendmaking van een openstaande vergunning, moet hij dat duidelijk te kennen geven en dient de vermelding van de rechtsgrond van het ontwerp aangevuld te worden met een verwijzing van artikel 38 van de voormelde wet van 7 mei 1999. Als zulks niet het geval is, dienen in het opschrift van hoofdstuk II de woorden "in overtal" te vervallen ofwel behoort te worden afgestapt van de onderverdeling in hoofdstukken, voor welke onderverdeling overigens geen grond bestaat, aangezien het ontwerp slechts zeven artikelen omvat, waaronder een uitvoeringsbepaling en twee artikelen die dienen te vervallen.

Voorts bevat hoofdstuk II regels, zoals de publicatie van de vergunning die vacant is geworden, die niet gebonden zijn aan een eventueel overtal aan aanvragen.

Artikel 2

Er behoort te worden bepaald dat de bekendmaking van een vacante vergunning op initiatief van de Kansspelcommissie geschiedt.

Artikel 3

In het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2000 waarnaar in het ontwerp wordt verwezen, wordt reeds bepaald dat de aanvraag bij ter post aangetekende brief moet worden ingediend. Het is dan ook nutteloos zulks ook in het voorliggende ontwerp te bepalen, te meer daar dat een gevaar voor een gebrek aan samenhang meebrengt als slechts een van beide besluiten op dat stuk gewijzigd wordt. De woorden "bij ter post aangetekende brief" dienen bijgevolg te worden geschrapt.

Artikel 4

1. Uit artikel 6, tweede lid, derde zin, van de wet van 7 mei 1999 volgt dat de criteria voor de toekenning van openstaande vergunningen "(op zijn minst) betrekking (moeten) hebben op de lokalisatie van de inrichting en de modus operandi van de exploitatie".

Hoewel de lokalisatie van de inrichting in het ontwerp vermeld wordt, komt daarin geen enkel criterium betreffende de modus operandi van de exploitatie voor [2].

Artikel 4 behoort in die zin te worden aangevuld.

2. Het opschrift heeft geen regelgevende kracht. In artikel 4 dient dan ook te worden aangegeven dat de criteria die daarin vastgesteld worden ertoe strekken "de orde van voorrang" van de aanvragen te bepalen. De woorden "van de orde van voorrang" dienen bijgevolg te worden ingevoegd tussen de woorden "Bij de beoordeling" en de woorden "van de vergunningsaanvragen".

3. 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 [3].

---

[2] Zie de bespreking van artikel 8 van het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, wat de Kansspelcommissie betreft, waarbij in artikel 6 van de voornoemde wet van 7 mei 1999 een tweede lid is ingevoegd (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-1992/1, 20).
In die bespreking wordt aangegeven dat de "*modus operandi* van de exploitatie" onder andere "de openingsuren en –dagen omvat.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 59.

Artikel 6

De tijdspanne van tien dagen die in principe moet liggen tussen de bekendmaking van een regeling in het Belgisch Staatsblad en de inwerkingtreding ervan heeft tot doel de adressaten ervan de mogelijkheid te bieden om daarvan binnen een redelijke termijn kennis te nemen. De afdeling Wetgeving ziet *in casu* niet in aan welke noodzaak de onmiddellijke inwerkingtreding van het ontworpen besluit beantwoordt.

Artikel 6 dient dan ook te vervallen, hetgeen tot gevolg zou hebben dat de gemeenrechtelijke regeling voor de inwerkingtreding zou gelden.

Artikel 7

De afdeling Wetgeving ziet niet in waarom de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort met de uitvoering van dit besluit wordt belast.

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 Heer Y. DELVAL, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr M. BAGUET.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

B. VIGNERON Y. KREINS