

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.317/2
DU 23 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 25 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire certains jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu, également dénommé 'arrêté royal jeux téléphoniques' », 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^o, 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 peut être amélioré sur le plan linguistique. À titre d'exemples et sous réserve des observations particulières qui les concernent, les passages suivants doivent être rédigés avec plus de clarté et de précision :

- 1^o Dans la phrase introductive de l'énumération de l'article 1^{er}, il y a lieu d'écrire, dans la version française, « Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par : » et pas « Pour l'application du présent arrêté, sont compris sous l'appellation : »¹ ;
- 2^o À l'article 5 de la version française, il y a lieu d'écrire que le titulaire de la licence « soumet » à la Commission plutôt que « dépose chez » ;
- 3^o Toujours à l'article 5 de la version française, il y a lieu d'écrire « à l'article 10 » et pas « l'article 10 » ;

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, <http://www.raadvst-consetat.be>, onglet « Technique législative », formule F 4-1-3-1.

- 4° Aux articles 12 à 16 et dans l'intitulé de la section 4, l'auteur du projet utilise, les mots « gain » et « prix » pour désigner la même chose;
- 5° À l'article 12, il y a lieu d'écrire, dans la version française, « année civile » et pas « année calendrier »;
- 6° À l'article 15, la phrase introductive de la formule mathématique évoque qu'elle permet de calculer le montant de redistribution minimal alors que la lettre X qui désigne le résultat de cette formule est défini comme le montant de redistribution moyen ;
- 7° Toujours à l'article 15, le mot « calendrier » doit être omis dans le passage « le nombre moyen d'appels, y compris les communications sms, par durée de jeu et calculé sur le mois de calendrier écoulé ».
- 8° Dans l'article 25, il serait plus correct d'écrire « message éducatif » au lieu de « spot éducatif ».

2. Dans la version néerlandaise, aux articles 12 et 13, l'auteur du projet utilise les mots « materieel voordeel » puis « stoffelijk voordeel ».

Examen du projet

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 ².

L'intitulé du projet examiné - arrêté royal fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire certains jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu, également dénommé « arrêté royal jeux téléphoniques » - doit être amélioré au niveau de la concision.

L'intitulé suivant est proposé :

« Arrêté royal fixant les conditions auxquelles doivent répondre les jeux de hasard proposés par téléphone dans le cadre de programmes télévisés ».

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.

L'auteur du projet doit à tout le moins omettre le mot « certains » car le projet a pour objet de régler tous les jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu.

Préambule

1. Le 1° de l'article 43/13 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, qui habilite le Roi à déterminer la forme de la licence de classe G1, ne procure pas de fondement juridique au projet. Le projet prévoit par contre les règles de fonctionnement des jeux médias visées au 4° du même article. Il y a donc lieu de remplacer, dans la version française du projet, la référence au 1° de cet article par une référence au 4°.

2. Comme l'article 28 du projet abroge l'arrêté royal du 12 mai 2009 fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire certains jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu, il convient d'insérer un nouvel alinéa 2 au préambule visant cet arrêté³.

Dispositif

Article 1^{er}

Il est conseillé de faire un usage mesuré des définitions afin d'éviter, d'une part, d'obliger le lecteur à se demander sans cesse si un mot a reçu une signification particulière dans une définition, et, d'autre part, de le forcer à interrompre sa lecture pour retourner au début du texte pour revoir la signification d'un mot.

Il y a par ailleurs lieu d'éviter d'insérer dans une définition des éléments normatifs car cela pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation dues à des incohérences éventuelles entre la partie du texte contenant la définition et celle ayant pour objet d'énoncer le contenu normatif du dispositif envisagé⁴.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, <http://www.raadvst-consetat.be>, onglet « Technique législative », recommandation n° 29.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, <http://www.raadvst-consetat.be/>, onglet « Technique législative », recommandations n°s 97 et 98.

La définition du montant de redistribution n'est pas nécessaire car il y est fait référence uniquement à l'article 15, d'autant moins que cet article prévoit un montant de redistribution par durée de jeu alors que l'usage du mot participant au singulier dans la définition peut laisser penser à une redistribution minimale par participant.

La définition proposée des mots « moyenne de transfert d'appels » énonce la règle selon laquelle le transfert des appels des téléspectateurs doit se faire sur la base d'une moyenne horaire. Cette règle n'est pas reprise ailleurs dans le projet puisque l'article 17 du projet se contente de renvoyer à l'article 1^{er}. Il y a lieu de renoncer à cette définition et d'énoncer directement la règle à l'article 17. La référence à la moyenne de transfert d'appels, à l'article 23, pouvant se comprendre comme faisant référence à celle-ci selon le sens commun donné à ces mots. Si l'auteur du projet souhaite faire une référence plus précise, il peut renvoyer, dans l'article 23, à l'article 17.

Il est fait référence à un appelant à grand volume uniquement dans l'article 21 du projet. Il n'est dès lors pas nécessaire de définir ces mots.

Par conséquent, aucune des définitions de l'article 1^{er} n'est nécessaire. Il sera donc omis.

Article 2

Étant donné qu'il convient de formuler l'intitulé de façon plus concise (voir l'observation faite sous l'intitulé), il n'est plus nécessaire de prévoir un intitulé abrégé.

Articles 3 et 4

L'intitulé des actes réglementaires n'a pas de portée normative. Il y a dès lors lieu de préciser, à l'article 3, quels sont les jeux et la licence concernés.

Articles 5 et 13

Selon l'article 5 du projet, le titulaire de la licence soumet à la Commission des jeux de hasard les gains proposés.

Selon l'article 13, la valeur du bien est appréciée - et non, dans la version française, « confrontée » - au regard des prix du marché.

La section de législation du Conseil d'État se demande dès lors si l'intention de l'auteur du projet ne serait pas mieux exprimée en prévoyant qu'il y a lieu de joindre, à la demande faite à la Commission des jeux relative à un gain qui n'est pas une somme d'argent, une évaluation de son prix, sur le marché belge et dans des conditions normales, accompagnées de documents probants.

Article 10

Les versions néerlandaise et française de l'article 10 du projet diffèrent. En effet, la division en alinéas n'est pas la même et la version française comporte un deuxième alinéa qui n'a pas d'équivalent dans la version néerlandaise. L'auteur du projet doit réécrire cet article afin que les deux versions soient identiques.

Articles 14 et 16

La deuxième phrase de l'article 14 faisant double emploi avec l'article 16, elle doit être omise.

Article 21

1. La version française du projet prévoit que c'est l'opérateur qui est responsable de l'information aux appelants à grand volume alors que, selon la version néerlandaise, cette obligation incombe au titulaire de la licence. Il y a lieu de veiller à la cohérence entre les deux versions du projet.

2. Si aucune disposition ou aucune disposition en projet ne prévoit que la Commission des jeux de hasard doit être informée qu'un joueur a dépensé à cinq reprises en quatorze jours plus de 50 euros par jour, la règle prévue par le projet, qui impose à celle-ci d'informer ce joueur, n'est pas applicable. L'auteur du projet le complètera le cas échéant.

3. Le texte serait plus lisible s'il était divisé en deux alinéas. Le second commençant pas les mots « En cas de cinquième dépassement en quatorze jours, ».

Article 29

1. 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.

2. La disposition prévoyant l'entrée en vigueur doit normalement immédiatement précéder l'exécutoire.

Article 31

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.

Annexe

Le premier tableau de l'annexe prévoit qu'il y a lieu de mentionner « l'expéditeur ». Ce que recouvre ce terme n'apparaît pas clairement. L'auteur du projet doit exprimer plus clairement les informations qu'il faut mentionner dans ce tableau.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.317/2
VAN 23 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 25 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 “tot vaststelling van de voorwaarden waaraan sommige spelen aangeboden in het kader van televisieprogramma's via nummerreeksen van het Belgische nummerplan en die een totaalprogramma inhouden, moeten voldoen, ook ‘koninklijk besluit belspelen’ genoemd”, 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 ontwerp is in taalkundig opzicht voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de bijzondere opmerkingen die daarop betrekking hebben, dienen de volgende passages duidelijker en nauwkeuriger gesteld te worden:

- 1° In de Franse tekst behoort in de inleidende zin van de opsomming in artikel 1 te worden geschreven "Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par:" in plaats van "Pour l'application du présent arrêté, sont compris sous l'appellation:"¹;
- 2° In artikel 5 van de Franse tekst schrijft men "Le titulaire de la licence soumet à la Commission" in plaats van "... dépose chez ...";
- 3° Nog in artikel 5 van de Franse tekst behoort te worden geschreven "à l'article 10" in plaats van "l'article 10";
- 4° In de artikelen 12 tot 16 en in het opschrift van afdeling 4 gebruikt de steller van het ontwerp de woorden "winst" en "prijs" om hetzelfde aan te duiden;

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", formule F 4-1-3-1.

- 5° In artikel 12 van de Franse tekst behoort "année civile" te worden geschreven in plaats van "année calendrier";
- 6° In artikel 15 wordt in de inleidende zin van de wiskundige formule aangegeven dat daarmee het minimale uitbetalingsbedrag kan worden berekend, terwijl de letter X waarmee de uitkomst van die formule wordt aangeduid, gedefinieerd wordt als het gemiddeld uitbetalingsbedrag;
- 7° Nog in artikel 15 dient het woord "kalendermaand" te worden vervangen door het woord "maand" in de passage "gemiddeld aantal oproepen, met inbegrip van sms-communicatie, per speluur en berekend op de voorbije kalendermaand";
- 8° Het zou beter zijn om in artikel 25 "educatief bericht" te schrijven in plaats van "educatieve spot".

2. In de Nederlandse tekst van de artikelen 12 en 13 gebruikt de steller van het ontwerp nu eens de woorden "materieel voordeel" en dan weer de woorden "stoffelijk voordeel".

Onderzoek van het ontwerp

Opschrift

Aanbevolen wordt te zorgen voor een duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt opschrift van het besluit. Door het opschrift moet het onderwerp van de tekst onmiddellijk duidelijk zijn voor de lezer².

Het opschrift van het voorliggende ontwerp - Koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden waaraan sommige spelen aangeboden in het kader van televisieprogramma's via nummerreeksen van het Belgische nummerplan en die een totaalprogramma inhouden, moeten voldoen, ook 'koninklijk besluit belpelen' genoemd – moet verbeterd worden op het stuk van de beknoptheid.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 14.

Het volgende opschrift wordt voorgesteld:

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden waaraan kansspelen die in het kader van televisieprogramma's via telefoon worden aangeboden, moeten voldoen".

De steller van het ontwerp dient op zijn minst het woord "sommige" te schrappen, aangezien het ontwerp strekt tot het regelen van alle spelen die [werden aangeboden in het kader van televisieprogramma's] [via nummerreeksen van het Belgische nummerplan] en die een totaalprogramma inhouden.

Aanhef

1. Onderdeel 1° van artikel 43/13 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, waarbij de Koning gemachtigd wordt tot het bepalen van de vorm van de vergunning klasse G1, levert geen rechtsgrond op voor het ontwerp. Het ontwerp bepaalt daarentegen de werkingsregels van de mediaspelen waarvan sprake is in onderdeel 4° van hetzelfde artikel. In de Franse tekst van het ontwerp dient de verwijzing naar onderdeel 1° van dat artikel dan ook te worden vervangen door een verwijzing naar onderdeel 4° ervan.

2. Doordat artikel 28 van het ontwerp het koninklijk besluit van 12 mei 2009 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan sommige spelen aangeboden in het kader van televisieprogramma's via nummerreeksen van het Belgisch nummerplan en die een totaalprogramma inhouden moeten voldoen opheft, dient in de aanhef een nieuw tweede lid te worden ingevoegd waarbij naar dat besluit wordt verwezen³.

Dispositief

Artikel 1

Aanbevolen wordt matig gebruik te maken van definities, enerzijds om de lezer er niet toe te verplichten zich voortdurend af te vragen of een woord een bijzondere betekenis gekregen heeft in een definitie en anderzijds om te voorkomen dat hij genoodzaakt zou worden zijn lectuur te onderbreken en terug te keren naar het begin van de tekst om de betekenis van een woord na te gaan.

³ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 29.

Voorts dient te worden vermeden regelgevende elementen op te nemen in een definitie, aangezien dat aanleiding zou kunnen geven tot interpretatiemoeilijkheden door het mogelijke gebrek aan samenhang tussen het gedeelte van de tekst waarin de definitie gegeven wordt en het gedeelte dat ertoe strekt de regelgevende inhoud van het ontworpen dispositief weer te geven ⁴.

Van het uitbetalingsbedrag heeft geen definitie te worden gegeven, aangezien daarvan alleen sprake is in artikel 15, temeer daar dat artikel voorziet in een uitbetalingsbedrag per speluur, terwijl de omstandigheid dat het woord "deelnemer" in de definitie in het enkelvoud staat de indruk kan wekken dat het om een minimaal uitbetalingsbedrag per deelnemer zou gaan.

In de voorgestelde definitie van het woord "doorschakelingsgemiddelde" wordt als regel gesteld dat de doorschakeling van de oproepen van televisiekijkers op basis van een uurgemiddelde dient te geschieden. Die regel komt elders in het ontwerp niet voor, aangezien in artikel 17 van het ontwerp gewoon naar artikel 1 wordt verwezen. Deze definitie dient te worden geschrapt en de regel dient rechtstreeks in artikel 17 te worden opgenomen. De verwijzing naar het doorschakelingsgemiddelde in artikel 23 is duidelijk op basis van de gebruikelijke betekenis van de woorden waaruit die samenstelling bestaat. Als de steller van het ontwerp preciezer wenst te verwijzen, kan hij in artikel 23 naar artikel 17 verwijzen.

Van volumebellers is alleen sprake in artikel 21 van het ontwerp. Dat woord heeft dan ook niet te worden gedefinieerd.

Bijgevolg is geen enkele definitie van artikel 1 noodzakelijk. Artikel 1 behoort dan ook te vervallen.

Artikel 2

Aangezien het opschrift beknopter verwoord dient te worden (zie de opmerking die over het opschrift is gemaakt), is het niet meer nodig in een verkort opschrift te voorzien.

Artikelen 3 en 4

Het opschrift van verordeningbesluiten heeft geen regelgevende kracht. In artikel 3 dient dan ook te worden aangegeven om welke spelen en om welke vergunning het gaat.

⁴ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen nr. 97 en 98.

Artikelen 5 en 13

Volgens artikel 5 van het ontwerp legt de vergunninghouder de aangeboden winsten voor aan de Kansspelcommissie.

Volgens artikel 13 wordt de waarde van het goed getoetst - en niet, zoals in de Franse tekst "confrontée" - aan de marktprijzen.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State vraagt zich bijgevolg af of de bedoeling van de steller van het ontwerp niet beter tot uiting zou komen door te bepalen dat bij de aan de Kansspelcommissie gerichte aanvraag betreffende een winst die geen geldbedrag is een evaluatie van de geldwaarde ervan op de Belgische markt en in normale omstandigheden moet worden gevoegd, samen met bewijsstukken.

Artikel 10

De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 10 van het ontwerp stemmen niet overeen. De onderverdeling in leden is immers niet dezelfde en de Franse tekst omvat een tweede lid waarvoor in de Nederlandse tekst geen tegenhanger bestaat. De steller van het ontwerp dient dit artikel aldus te herschrijven dat beide teksten volledig overeenstemmen.

Artikelen 14 en 16

De tweede zin van artikel 14, die artikel 16 overlapt, dient te vervallen.

Artikel 21

1. In de Franse tekst van het ontwerp wordt bepaald dat de operator verantwoordelijk is voor het informeren van de volumebellers, terwijl dat volgens de Nederlandse tekst een verplichting is van de vergunninghouder. Er moet worden toegezien op de samenhang tussen de beide teksten van het ontwerp.

2. Als in geen enkele bepaling of in geen enkele ontworpen bepaling voorgeschreven wordt dat de Kansspelcommissie ervan op de hoogte moet worden gebracht dat een speler binnen een tijdspanne van veertien dagen tot vijf keer toe meer dan 50 euro per dag heeft gespendeerd, kan de in het ontwerp gestelde regel dat de Kansspelcommissie de speler moet inlichten, niet toegepast worden. De steller van het ontwerp dient de tekst in voorkomend geval aan te vullen.

3. Het zou de bevattelijkheid van de tekst ten goede komen als dit artikel in twee leden zou worden onderverdeeld. In dat geval zou het tweede lid moeten beginnen met de woorden "Bij een vijfde overschrijding binnen een tijdspanne van veertien dagen,".

Artikel 29

1. 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.

2. De bepaling die de inwerkingtreding regelt, moet normaal gezien onmiddellijk voorafgaan aan de uitvoeringsbepaling.

Artikel 31

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

Bijlage

In de eerste tabel van de bijlage wordt aangegeven dat de "zender" moet worden vermeld. Wat met die term wordt bedoeld, is niet meteen duidelijk. De steller van het ontwerp dient nauwkeuriger aan te geven welke inlichtingen in die tabel moeten worden vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	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

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS