

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.500/2
DU 4 MAI 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 7 avril 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « portant les jeux de hasard exploités via les médias autres que les programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu », 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.

Observation générale

Les auteurs du projet ont récemment soumis à la section de législation 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 », au sujet duquel elle a rendu l'avis 49.317/2 le 23 mars 2011.

Le projet examiné a un objet similaire sauf qu'il concerne les jeux de hasard proposés par des médias mais autres que ceux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet. Ils sont ainsi soumis à l'obtention d'une licence de classe G2, ceux concernés par le projet d'arrêté royal mentionné ci-avant nécessitant une licence de classe G1.

Si le premier projet soumis à la section de législation du Conseil d'État prévoit des limites quant aux gains proposés, aux frais de participation et un montant de redistribution minimal, le projet examiné ne comporte pas de telles règles. Ce faisant il est contraire à l'article 8, alinéa 1^{er}, 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 dispose ce qui suit :

« Pour chaque jeu de hasard exploité dans un établissement de jeux de hasard de classe II, III et IV, à l'exception des paris ainsi que pour chaque jeu de hasard exploité aux moyens des instruments de la société de l'information et pour chaque jeu de hasard exploité via un média, le Roi fixe, par possibilité de jeu, le montant maximum de la mise, de la perte et du gain dans le chef des joueurs. Il peut en outre fixer le montant maximum de la perte que peut subir un joueur par période de jeu à déterminer par Lui ».

Le projet doit être adapté en conséquence.

Examen du projet

Intitulé

L'intitulé du projet, à savoir « arrêté royal portant les jeux de hasard exploités via les médias autres que les programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu », est manifestement incomplet.

Les auteurs du projet doivent le revoir en tenant compte qu'il est conseillé de donner à un acte un intitulé clair, précis, complet et concis et qui doit permettre au lecteur de cerner immédiatement l'objet de l'acte ¹.

Préambule

L'article 43/15 de la loi du 7 mai 1999 précitée, qui est visé au préambule comme fondement légal du projet, contient plusieurs habilitations au Roi. Les auteurs du projet ont choisi d'exécuter ces différentes habilitations en plusieurs arrêtés royaux. Ils doivent dès lors compléter le deuxième visa du préambule afin de préciser les habilitations exécutées par le projet examiné.

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

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} peut être amélioré sur le plan linguistique. Les passages suivants doivent être rédigés avec plus de clarté et de précision :

- a) Il y a lieu d'écrire, dans la version française, « article 1^{er} » et pas « article 1 » ;
- b) Il y a lieu de préciser, dans la phrase introductive de l'énumération, qu'elle concerne les jeux médias et il n'est partant plus nécessaire de le préciser dans l'énumération ;
- c) Il y a lieu de veiller à l'uniformité de la terminologie entre le 4^o de l'énumération, où il est écrit « par participant », et le dernier alinéa, où il est écrit « par personne ».

Article 2

1. L'article 1^{er} du projet, conformément à l'article 43/15, point 6, détermine les jeux pour lesquels aucune licence ne doit être demandée. Il le fait en prévoyant plusieurs conditions cumulatives.

L'article 2 du projet prévoit que la Commission des jeux de hasard peut accorder des dérogations à une ou plusieurs de ces conditions.

Or, pour que l'on puisse admettre que l'octroi d'autorisations soit confié à une autorité administrative autonome sans contrôle d'opportunité exercé par une autorité politiquement responsable, il convient, à tout le moins, que les critères à prendre en considération pour délivrer ces autorisations soient définis de telle manière que le pouvoir ainsi reconnu ne recèle que peu d'éléments d'appréciation ².

Il y a donc lieu d'omettre l'article 2 ou de le compléter afin de limiter le pouvoir qu'il accorde à la Commission.

2. Le paragraphe 2 de l'article 2 fait référence à l'arrêté royal « relatif à la forme de la licence de classe G2, aux modalités d'introduction et d'examen des demandes de licence de classe G2, aux modalités de fonctionnement et d'administration des jeux médias,

² Voir l'avis 34.627/2 donné le 19 mars 2003 sur le projet devenu le décret du 22 octobre 2003 portant assentiment à l'accord de coopération du 24 juillet 2003 relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française.

étant entendu que la comptabilité relative à toutes les activités ayant trait aux jeux doit être tenue distinctement » dont le projet fait l'objet de l'avis 49.501/2 donné ce jour. En ce qui concerne l'intitulé de cet arrêté, il est renvoyé à l'observation formulée à ce sujet dans ledit avis.

Article 3

L'article 3 n'a pas réellement de portée normative autonome et peut donc être omis.

Article 5

Il y a lieu de veiller à une meilleure concordance entre les versions française et néerlandaise de l'alinéa 2. La version française est scindée en deux phrases alors que la version néerlandaise ne comporte qu'une seule phrase.

Article 9

Puisque l'article 10 du projet prévoit que le titulaire de la licence doit indiquer que le règlement de jeu est disponible facilement et gratuitement, il y a lieu de compléter l'article 9 pour y insérer l'obligation de mettre facilement et gratuitement ce règlement à la disposition des joueurs.

Article 10

L'article 10 prévoit que le titulaire de la licence indique toujours où le règlement de jeu peut être consulté facilement et demandé gratuitement. Il paraît plus adéquat afin de garantir une parfaite information des joueurs de prévoir que c'est l'appel à participer qui doit indiquer ces possibilités.

Article 12

L'article 12 est inutile et doit donc être omis.

Article 20

L'article 20 prévoit la transmission d'une liste dont le modèle figure en annexe. Il ne prévoit pas la fréquence avec laquelle cette liste reprenant notamment les plaintes reçues par le titulaire de la licence doit être communiquée à la Commission des jeux de hasard. Cela pourrait laisser penser qu'elle doit être communiquée à la fin de chaque jeu, mais cela n'est pas cohérent avec le modèle qui prévoit qu'il peut être rempli pour plusieurs jeux. Les auteurs du projet doivent le revoir afin de préciser quand cette liste doit être communiquée.

Article 21

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 23

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

Il y a lieu d'écrire, dans la version française, « Vu pour être annexé à notre arrêté » et pas « Vue pour être annexée à Notre arrêté.... ».

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 49.500/2
VAN 4 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 7 april 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 “houdende kansspelen geëxploiteerd via de media andere dan televisieprogramma’s via nummerreeksen van het Belgisch nummerplan en die een totaalprogramma inhouden”, 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het 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 opmerking

De stellers van het ontwerp hebben recentelijk aan de afdeling Wetgeving een ontwerp voorgelegd 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 belpelen” genoemd. Hierover heeft de afdeling Wetgeving op 23 maart 2011 advies 49.317/2 gegeven.

Het voorliggende ontwerp betreft een soortgelijke aangelegenheid, daargelaten het feit dat het kansspelen betreft aangeboden door de media maar andere dan die welke aangeboden worden in het kader van televisieprogramma's via nummerreeksen van het Belgische nummerplan en die een totaalprogramma inhouden. Zij dienen aldus een vergunning klasse G2 te verkrijgen, terwijl voor de kansspelen bedoeld in het hierboven vermelde ontwerp van koninklijk besluit een vergunning klasse G1 vereist is.

Het eerste ontwerp dat voorgelegd werd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt weliswaar grenzen vast voor de aangeboden winsten en de deelnamekosten alsook een minimaal uitbetalingsbedrag, maar het voorliggende ontwerp bevat dergelijke regels niet. Daardoor is het strijdig met artikel 8, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, dat bepaalt :

“De Koning bepaalt voor elk kansspel geëxploiteerd in een kansspelinrichting klasse II, III en IV, met uitzondering van de weddenschappen, evenals voor elk kansspel geëxploiteerd via informatiemaatschappij-instrumenten en voor elk kansspel geëxploiteerd via de media per speelkans het maximumbedrag van de inzet, het verlies en de winst van de spelers. Hij kan tevens het maximumbedrag bepalen dat een speler mag verliezen per door Hem vastgestelde speelduur”.

Het ontwerp dient dienovereenkomstig te worden aangepast.

Onderzoek van het ontwerp

Opschrift

Het opschrift van het ontwerp, namelijk “koninklijk besluit houdende kansspelen geëxploiteerd via de media andere dan televisieprogramma's via nummerreeksen van het Belgisch nummerplan en die een totaalprogramma inhouden”, is kennelijk onvolledig.

De stellers van het ontwerp dienen het opschrift te herzien, in aanmerking nemend dat het aanbeveling verdient een besluit van een duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt opschrift te voorzien waardoor het onderwerp van het besluit de lezer onmiddellijk duidelijk wordt ¹.

Aanhef

Artikel 43/15 van de voornoemde wet van 7 mei 1999, dat in de aanhef als rechtsgrond van het ontwerp wordt vermeld, bevat meerdere machtigingen aan de Koning. De stellers van het ontwerp hebben ervoor gekozen aan deze verschillende machtigingen uitvoering te geven in meerdere koninklijke besluiten. Zij dienen derhalve de tweede aanhefverwijzing aan te vullen teneinde de machtigingen waaraan het voorliggende ontwerp uitvoering geeft, nader te bepalen.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 14.

Dispositief

Artikel 1

Artikel 1 is op taalkundig vlak voor verbetering vatbaar. De volgende passages dienen duidelijker en nauwkeuriger te worden geformuleerd :

- a) Men schrijve in de Franse versie “article 1^{er}” in plaats van “article 1”;
- b) De inleidende zin van de opsomming dient duidelijk te maken dat deze de mediaspelen betreft; het is bijgevolg onnodig dat in de opsomming te vermelden;
- c) Er dient te worden toegezien op de eenvormigheid van de terminologie tussen onderdeel 4° van de opsomming, waar geschreven staat “per deelnemer”, en het laatste lid, waar geschreven staat “per persoon”.

Artikel 2

1. Overeenkomstig artikel 43/15, punt 6, stelt artikel 1 van het ontwerp de spelen vast waarvoor geen vergunning moet worden aangevraagd. Hiertoe bepaalt het meerdere cumulatieve voorwaarden.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de Kansspelcommissie afwijkingen kan toestaan van één of meer van deze voorwaarden.

Echter, opdat een zelfstandige administratieve overheid belast kan worden met het verlenen van vergunningen zonder opportuniteitstoetsing door een politiek verantwoordelijke overheid, dienen op zijn minst de criteria op basis waarvan deze vergunningen worden afgegeven, zo te worden gedefinieerd dat de aldus erkende bevoegdheid slechts weinig beoordelingsgegevens in zich draagt ².

Artikel 2 dient derhalve te worden weggelaten of aangevuld te worden teneinde de bevoegdheid die het aan de commissie toekent, te beperken.

² Zie advies 34.627/2, gegeven op 19 maart 2003 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 22 oktober 2003 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 juli 2003 betreffende de bekrachtiging van de bevoegdheden op het gebied van de voortgezette beroepsopleiding, gesloten tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

2. De tweede paragraaf van artikel 2 verwijst naar het koninklijk besluit “betreffende de vorm van de vergunning klasse G2, de wijze waarop de aanvragen van een vergunning klasse G2 moeten worden ingediend en onderzocht en de wijze waarop de mediaspelen worden ingericht en beheerd, met dien verstande dat een afzonderlijke boekhouding moet worden gevoerd voor alle kansspelactiviteiten”. Over het ontwerp van dit besluit wordt heden advies 49.501/2 verstrekt. Wat betreft het opschrift van dat besluit, wordt verwezen naar de opmerking die hierover in het genoemde advies werd geformuleerd.

Artikel 3

Artikel 3 heeft *de facto* geen zelfstandige regelgevende kracht en kan dus worden weggelaten.

Artikel 5

Er dient te worden toegezien op een betere overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse versie van het tweede lid. De Franse versie is in twee zinnen opgesplitst terwijl de Nederlandse versie slechts een enkele zin telt.

Artikel 9

Aangezien artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat de vergunninghouder moet vermelden dat het spelreglement op eenvoudige wijze en gratis beschikbaar is, dient artikel 9 te worden aangevuld met de invoeging van de verplichting dit reglement op eenvoudige wijze en gratis ter beschikking te stellen van de spelers.

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt dat de vergunninghouder steeds vermeldt waar het spelreglement op eenvoudige wijze en gratis kan worden aangevraagd. Voor een volledige informatieverstrekking aan de spelers lijkt het geschikter te bepalen dat de oproep tot deelname deze mogelijkheden moet vermelden.

Artikel 12

Artikel 12 is overbodig en dient dus te worden weggelaten.

Artikel 20

Artikel 20 voorziet in de overzending van een lijst waarvan het model als bijlage gaat. Het artikel bepaalt niet hoe vaak deze lijst, die inzonderheid de klachten bevat die de vergunninghouder heeft ontvangen, aan de Kansspelcommissie moet worden bezorgd. Dat zou de indruk kunnen wekken dat ze op het einde van elk spel moet worden bezorgd, maar dat strookt niet met het model dat het mogelijk maakt dat het voor meerdere spelen wordt ingevuld. De stellers van het ontwerp dienen het te herzien teneinde nader aan te geven wanneer deze lijst dient te worden bezorgd.

Artikel 21

1. De termijn van tien dagen die in principe moet liggen tussen de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en de inwerkingtreding heeft als doel dat de adressaten van de regel er binnen redelijke termijn kennis van kunnen nemen. De noodzaak van de onmiddellijke inwerkingtreding van het ontworpen besluit is de afdeling Wetgeving *in casu* niet duidelijk.

2. De bepaling die de inwerkingtreding regelt, dient normaliter onmiddellijk voor de uitvoeringsbepaling te staan.

Artikel 23

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort, belast is met de uitvoering van het voorliggende ontwerp.

Bijlage

In de Franse versie dient geschreven te worden : “Vu pour être annexé à notre arrêté ...” in plaats van “Vue pour être annexée à Notre arrêté ...”.

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