



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.963/2
du 19 janvier 2015

sur

un projet d'arrêté royal 'portant le règlement du Joker+, loterie publique organisée par la Loterie National et abrogeant les dispositions réglementaires qui, relatives au Joker+, sont couplées à celles régissant la participation aux loteries publiques appelées 'Lotto' et 'Euro Millions'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.963/2
van 19 januari 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende het reglement van Joker+, een openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij, en tot opheffing van de reglementaire bepalingen die betrekking hebben op Joker+ en gekoppeld zijn aan de bepalingen geldend voor de deelneming aan de openbare loterijen 'Lotto' en 'Euro Millions' genoemd'

Le 5 janvier 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, chargé de la Loterie Nationale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant le règlement du Joker+, loterie publique organisée par la Loterie Nationale et abrogeant les dispositions réglementaires qui, relatives au Joker+, sont couplées à celles régissant la participation aux loteries publiques appelées 'Lotto' et 'Euro Millions'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 janvier 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 janvier 2015.

*

Op 5 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting, belast met Nationale Loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende het reglement van Joker+, een openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij, en tot opheffing van de reglementaire bepalingen die betrekking hebben op Joker+ en gekoppeld zijn aan de bepalingen geldend voor de deelneming aan de openbare loterijen 'Lotto' en 'Euro Millions' genoemd'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 januari 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet examiné a essentiellement pour objet, d'une part, de faire de la loterie « Joker + » une loterie indépendante en regroupant dans un arrêté distinct les dispositions la concernant et, d'autre part, de permettre de participer à cette loterie et à d'autres loteries à tirage au moyen de distributeurs automatiques qui seront installés dans les centres *on line* (article 9 du projet). Ces derniers sont, selon l'article 1^{er}, 15°, du projet, les points de vente physiques avec lesquels la Loterie Nationale a conclu une convention afin de les agréer comme vendeurs des loteries publiques, des points de vente physiques directement exploités par la Loterie Nationale ou toute autre personne considérée par la Loterie Nationale comme point de vente physique. Il s'ensuit que ces distributeurs pourront être installés notamment dans les grandes surfaces qui proposent déjà des produits de la Loterie Nationale.

Il appelle à cet égard les observations générales suivantes.

2. Le projet examiné ne modifie pas tous les arrêtés comportant des dispositions relatives à la loterie « Joker+ ». Il ne modifie ainsi pas l'arrêté royal du 20 janvier 2010 'fixant les modalités générales des loteries publiques organisées par la Loterie Nationale sous les appellations 'Lotto Extra' et 'Joker+' ni l'arrêté royal du 6 mai 2010 'fixant les modalités des tirages spéciaux du Lotto qui, appelés 'Super Lotto', se caractérisent, soit par l'attribution au premier rang de gain d'un montant promotionnel, soit par une répartition entre les trois premiers rangs de gain d'un montant promotionnel, et des tirages du 'Joker+', organisés par la Loterie Nationale', alors qu'ils comportent des dispositions similaires à celles des arrêtés modifiés par le projet. La cohérence de la réglementation peut être rétablie, comme suggéré par le fonctionnaire délégué, par l'abrogation de ces arrêtés puisque les loteries concernées ne sont plus organisées.

3. La mise en place de distributeurs automatiques appelle les observations suivantes :

1° Cette nouvelle possibilité de participer aux loteries peut être de nature à remettre en cause la conformité au droit européen¹ du monopole de la Loterie Nationale puisqu'elle facilitera la participation aux loteries de sorte qu'elle fragilise la cohérence dans la réglementation belge relative aux jeux de hasard, d'autant plus qu'un tel mode de participation diminue le contrôle social lié au traitement de la demande de participation par un opérateur. Si, lors d'une participation par internet, il n'y a, de même, pas d'opérateur, la réglementation prévoit d'autres barrières à une pulsion de jeu déraisonnable puisque le joueur doit s'identifier et que des mises maximales sont prévues par joueur et pas seulement par prise de participation à une loterie.

¹ Voir notamment C.J.U.E., 30 avril 2014, *Pfleger*, C-390-12.

2° Le projet, en ajoutant cette possibilité sans l'organiser, ne fixe pas avec suffisamment de précision les « modalités générales » d'organisation de ce nouveau mode de participation et, partant, ne respecte pas l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002 'relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale', qui lui procure un fondement juridique. Ces modalités devront notamment permettre de s'assurer qu'un mineur d'âge ne participe pas à une loterie.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Certaines des définitions en projet paraissent dénuées d'utilité en ce qu'elles définissent des mots qui ne sont pas utilisés dans l'arrêté en projet ou seulement dans les dispositions modificatives. Il s'agit des définitions 1° à 9°.

2. Sous réserve de l'observation précédente, les définitions aux 3°, 5°, 8° et 10° emploient les intitulés actuels des arrêtés royaux mentionnés alors que ceux-ci sont modifiés par les articles 50, 60, 62 et 85 du projet. Il y a lieu de les modifier afin de déjà y employer les intitulés en projet.

Article 6

Puisque l'intention de l'auteur du projet est de découpler les tirages du « Joker+ » de ceux des autres loteries, il y a lieu de revoir le dernier alinéa afin de ne pas écrire « Lorsque plusieurs loteries à tirage sont couplées à un tirage Joker+ prévu le même jour » et de prévoir seulement qu'il n'y a qu'un seul tirage « Joker+ » même si plusieurs loteries à tirage auxquels la participation au « Joker+ » peut être couplée sont organisées le même jour.

Article 10

Dans la version française de l'alinéa 2, le mot « des » sera inséré entre les mots « présentation visuelle » et « bulletins ».

Article 14

L'alinéa 2 dispose que c'est la Loterie Nationale qui, dans l'hypothèse où le bulletin de participation est marqué de manière défectueuse par le joueur, effectue le choix entre le rejet du bulletin et l'attribution aléatoire d'un ou de plusieurs signes astrologiques (quatre au maximum).

Pareille réglementation laisse dans l'incertitude le joueur ayant ainsi agi de manière inadéquate quant aux effets de sa pratique. Ceux-ci doivent être déterminés de manière univoque par le projet, conformément aux exigences de précision qui découlent de l'habilitation conférée au Roi par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 avril 2002 ; c'est d'ailleurs ainsi que l'article 19, alinéa 6, du projet règle le même cas de figure lorsque la participation au « Joker+ » se fait par abonnement.

Cette incertitude serait plus grande encore si la disposition devait être interprétée comme conférant ce pouvoir à la Loterie Nationale au cas par cas pour un même tirage, le texte n'étant pas clair sur ce point.

Article 20

L'intitulé d'un groupement d'articles n'ayant pas de portée normative², il faut insérer les mots « par internet » entre les mots « au Joker+ » et « s'effectue ».

Article 27

À l'alinéa 2, 1^o, il y a lieu de renvoyer, comme à l'article 28, à l'alinéa 5 au lieu de le faire à l'alinéa 4 de cette disposition.

Article 32

À l'alinéa 1^{er} de la version française, il y a lieu d'ajouter la marque du pluriel au mot « payé ».

Article 33

Tel que rédigé, l'article 33 ne prévoit pas formellement qui détermine le montant à partir duquel les lots ne peuvent plus être encaissés dans un centre *on line*. Il prévoit seulement que la Loterie Nationale rend ce montant public.

Il paraît en résulter que c'est celle-ci qui prend la décision mais pareille précision devrait figurer dans le texte.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 65.

Articles 35 et 36

L'intitulé d'un groupement d'articles n'ayant pas de portée normative³, il faut, à l'article 35, insérer les mots « liés à une prise de participation par abonnement » après les mots « des lots » et, à l'article 36, les mots « liés à une prise de participation par internet » après les mots « des lots ».

Article 43

À l'alinéa 4, le mot « calendrier » est inutile et sera omis.

Article 52

Il y a lieu de compléter la mention des précédentes modifications encore en vigueur par celle opérée par l'arrêté du 6 décembre 2009.

Article 57

1. Il convient, comme dans la version française du 7°, de remplacer, dans la partie introductive de chaque numéro, le signe « § » par le mot « paragraphe ».
2. Au 2° de la version française, il y a lieu d'écrire « le paragraphe 3/1 » au lieu de « § 3/1 ».
3. Aux 3° et 5°, il y a lieu de compléter la mention des précédentes modifications encore en vigueur par celles opérées par l'arrêté du 21 janvier 2011.

Article 64

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle le projet abroge également la disposition selon laquelle la Loterie Nationale définit et rend publiques les heures de tirages pour le « Lotto » alors qu'il prévoit une règle similaire, à l'article 41, pour les tirages du « Joker+ ».

Article 77

Il y a lieu de compléter le projet afin de mentionner l'arrêté qui a inséré la disposition modifiée.

³ *Ibid.*

Article 86

L'article 1^{er}, 5° et 6°, en projet sera modifié car les dispositions auxquelles il est fait référence ont été abrogées.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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 strekt er in essentie toe om, enerzijds van ‘Joker+’ een onafhankelijke loterij te maken door de bepalingen die erop betrekking hebben in een afzonderlijk besluit samen te brengen en anderzijds het mogelijk te maken aan deze en andere trekkingsloterijen deel te nemen door middel van automaten die in de onlinecentra zullen worden geïnstalleerd (artikel 9 van het ontwerp). In artikel 1, 15°, van het ontwerp worden die centra gedefinieerd als de fysieke verkooppunten waarmee de Nationale Loterij een overeenkomst heeft gesloten teneinde ze als verkoper van de openbare loterijen te erkennen of de fysieke verkooppunten die rechtstreeks worden uitgebaat door de Nationale Loterij of iedere andere persoon die door de Nationale Loterij als fysiek verkooppunt wordt beschouwd. Hieruit volgt dat die automaten onder meer kunnen worden geïnstalleerd in de supermarkten die reeds producten van de Nationale Loterij aanbieden.

In dat verband dienen de volgende algemene opmerkingen te worden gemaakt.

2. Niet alle besluiten die bepalingen met betrekking tot de ‘Joker+’-loterij bevatten, worden bij het voorliggende ontwerp gewijzigd. Zo worden bij dit ontwerp geen wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 20 januari 2010 “tot bepaling van de voorwaarden van de door de Nationale Loterij georganiseerde openbare loterijen ‘Lotto Extra’ en ‘Joker+’” noch in het koninklijk besluit van 6 mei 2010 “tot bepaling van de voorwaarden voor de speciale trekkingen van de Lotto, onder de benaming ‘Super Lotto’, die zich kenmerken door hetzij de toekenning van een promotioneel bedrag aan de eerste winstrang, hetzij door de verdeling van een promotioneel bedrag onder de eerste drie winstrangen en voor de trekkingen van de ‘Joker+’, georganiseerd door de Nationale Loterij”, terwijl die besluiten bepalingen bevatten die vergelijkbaar zijn met de bepalingen van de bij het ontwerp gewijzigde besluiten. Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft voorgesteld, kan de samenhang van de regelgeving worden hersteld door die besluiten op te heffen, daar de betreffende loterijen niet meer worden georganiseerd.

3. Het plaatsen van automaten geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1° Deze nieuwe mogelijkheid om aan de loterijen deel te nemen kan de verenigbaarheid van het monopolie van de Nationale Loterij met de Europese wetgeving ter discussie stellen¹ Ze vergemakkelijkt immers de deelneming aan de loterijen zodat de samenhang van de Belgische regelgeving inzake kansspelen wordt aangetast, te meer daar een dergelijke

¹ Zie inzonderheid HvJEU, 30 april 2014, *Pfleger*, C-390-12.

deelnemingsmogelijkheid leidt tot een afname van de sociale controle die er is wanneer de deelnemingsaanvraag door een operator wordt behandeld. In het geval van deelneming via internet, waarbij er evenmin een operator is, voorziet de regelgeving in andere hindernissen om onredelijke speelzucht tegen te gaan, aangezien de speler zich moet identificeren en er maximuminzetten zijn bepaald per speler, en niet alleen per deelneming aan een loterij.

2° Door die mogelijkheid zonder nadere voorschriften toe te voegen, bepaalt het ontwerp de “algemene regels” voor de organisatie van deze nieuwe deelnemingswijze onvoldoende nauwkeurig en doet het bijgevolg afbreuk aan artikel 3, § 1, lid 1, van de wet van 19 april 2002 ‘tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij’, dat het ontwerp tot rechtsgrond dient. Die regels zullen het inzonderheid mogelijk moeten maken zich ervan te vergewissen dat een minderjarige niet aan een loterij deelneemt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Bepaalde ontworpen definities lijken niet dienstig te zijn doordat ze woorden definiëren die niet in het ontworpen besluit of alleen in de wijzigingsbepalingen voorkomen. Het gaat om de definities in de onderdelen 1° tot 9°.
2. Onder voorbehoud van de vorige opmerking, maken de definities in de bepalingen onder 3°, 5°, 8° en 10° gebruik van de huidige opschriften van de vermelde koninklijke besluiten, terwijl deze worden gewijzigd bij de artikelen 50, 60, 62 en 85 van het ontwerp. Die opschriften moeten worden gewijzigd teneinde daarin reeds de ontworpen opschriften te vermelden.

Artikel 6

Aangezien de steller van het ontwerp van plan is om de ‘Joker+’-trekkingen los te koppelen van de trekkingen van de andere loterijen, moet het laatste lid worden herzien zodanig dat er niet “Wanneer meerdere trekkingsloterijen gekoppeld zijn aan een op dezelfde dag voorziene Joker+-trekking” staat geschreven, maar dat er alleen wordt bepaald dat er maar één ‘Joker+’-trekking is, ook al worden op dezelfde dag verscheidene trekkingsloterijen georganiseerd waaraan de deelneming aan ‘Joker+’ kan worden gekoppeld.

Artikel 10

In de Franse versie van het tweede lid moet het woord “des” worden ingevoegd tussen de woorden “présentation visuelle” en “bulletins”.

Artikel 14

In het tweede lid wordt bepaald dat, als de speler zijn keuze op het deelnemingsformulier verkeerd heeft aangekruist, de Nationale Loterij ervoor kan kiezen het formulier te verwerpen of één of meer sterrenbeelden (maximum vier) willekeurig toe te kennen.

Een dergelijke regeling laat de speler die aldus onzorgvuldig te werk is gegaan, in het ongewisse over de gevolgen van zijn handelwijze. Die gevolgen dienen in het ontwerp eenduidig te worden bepaald overeenkomstig de nauwkeurigheidsvereisten die voortvloeien uit de machtiging die aan de Koning is verleend bij artikel 3, § 1, eerste lid, van de voormelde wet van 19 april 2002. Het is trouwens zo dat artikel 19, zesde lid, van het ontwerp hetzelfde geval regelt indien per abonnement aan 'Joker+' wordt deelgenomen.

Die onzekerheid zou nog groter zijn als de bepaling in die zin zou worden uitgelegd dat ze die machtiging voor eenzelfde trekking geval per geval verleent aan de Nationale Loterij. De tekst is op dit punt immers niet duidelijk.

Artikel 20

Aangezien het opschrift van een groepering van artikelen niet regelgevend is², moeten de woorden "via internet" worden ingevoegd tussen de woorden "Aan Joker+ wordt" en "deelgenomen".

Artikel 27

In het tweede lid, 1°, moet, net zoals in artikel 28, worden verwezen naar het vijfde lid in plaats van naar het vierde lid van deze bepaling.

Artikel 32

In de Franse versie van het eerste lid moet het woord "payé" in het meervoud worden geschreven.

Artikel 33

Zoals artikel 33 is geredigeerd, bepaalt het niet uitdrukkelijk wie vaststelt vanaf welk bedrag de loten niet meer mogen worden uitbetaald in een onlinecentrum. Dit artikel bepaalt alleen dat de Nationale Loterij dat bedrag publiceert.

Daaruit lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de beslissing door de Nationale Loterij wordt genomen, maar die precisering zou in de tekst moeten worden opgenomen.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 65.

Artikelen 35 et 36

Aangezien het opschrift van een groepering van artikelen niet regelgevend is³, moeten in artikel 35 de woorden “verbonden aan een deelnemingsverwerving per abonnement” worden ingevoegd na de woorden “de loten” en moeten in artikel 36 de woorden “verbonden aan een deelnemingsverwerving via internet” worden ingevoegd na de woorden “de loten”.

Artikel 43

In het vierde lid is “kalender” in het woord “kalenderdagen” overbodig. Dat woorddeel moet dus worden weggelaten.

Artikel 52

De vermelding van de nog geldende eerdere wijzigingen moet worden aangevuld met de wijziging die is aangebracht bij het besluit van 6 december 2009.

Artikel 57

1. Net zoals in de Franse versie van de bepaling onder 7°, moet het paragraafteken “§” in het inleidende gedeelte van elk nummer worden vervangen door het woord “paragraaf”.
2. In de Franse tekst van de bepaling onder 2°, moet “le paragraphe 3/1” worden geschreven in plaats van “§ 3/1”.
3. In de bepalingen onder 3° en 5°, moet de vermelding van de nog geldende eerdere wijzigingen worden aangevuld met de wijzigingen die zijn aangebracht bij het besluit van 21 januari 2011.

Artikel 64

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom bij het ontwerp ook de bepaling wordt opgeheven luidens welke de Nationale Loterij de trekkingsuren voor de ‘Lotto’ bepaalt en publiceert, terwijl in artikel 41 van het ontwerp een gelijkaardige regel wordt bepaald voor de ‘Joker+’-trekkingen.

³ *Ibid.*

Artikel 77

Het ontwerp moet worden aangevuld met de vermelding van het besluit waarbij de gewijzigde bepaling is ingevoegd.

Artikel 86

De onderdelen 5° en 6° van het ontworpen artikel 1 moeten worden gewijzigd, aangezien de bepalingen waarnaar wordt verwezen, zijn opgeheven.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT