



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.958/4
du 9 mars 2016

advies 58.958/4
van 9 maart 2016

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
le règlement d'EuroMillions,
loterie publique organisée par
la Loterie Nationale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende het
reglement van EuroMillions,
openbare loterij georganiseerd
door de Nationale Loterij'

Le 11 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Budget à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant le règlement d'EuroMillions, loterie publique organisée par la Loterie Nationale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 mars 2016.

*

Op 11 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende het reglement van EuroMillions, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 9 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Gregory DELANNAY, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 maart 2016.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté royal en projet prévoit la possibilité de prise de participation à un ou plusieurs tirages d'EuroMillions via des distributeurs automatiques directement reliés à un système informatique géré par la Loterie Nationale (article 6 du projet).

S'agissant de la mise en place de distributeurs automatiques, l'avis 56.963/2 du 19 janvier 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mars 2015 '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 » avait formulé 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.

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 ».

Il y a lieu de réitérer les mêmes observations.

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Voir notamment C.J.U.E., 30 avril 2014, Pfleger, C-390-12.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Dans l'article 2 du projet, les mots « et/ou » laissent penser que les « montants reportés » peuvent être exclusifs des autres éléments pouvant faire varier le montant du gain. Or, les montants reportés sont un des éléments qui peuvent faire varier le montant du gain. Partant, à l'article 2, il convient d'omettre le mot « /ou ».

Article 3

À l'article 3, 3°, du projet, afin de faire correspondre les deux versions linguistiques du projet, dans la version française, il faut écrire « Les lots sont payés par la Loterie Participante qui a émis le ticket de participation, également appelé ticket de jeu ». Cette phrase n'a de sens que si cette correction est effectuée.

Article 4

1. À l'article 4, § 1^{er}, 1° et 2°, du projet, il convient de supprimer les parenthèses.

La disposition sera dès lors rédigée comme suit :

« 1° une matrice de jeu combinée de 5 numéros sur 50 et de 2 étoiles sur 12 donnant un total de 139.838.160 combinaisons ;

2° un coût de base, également nommé mise, de 2,20 euros par combinaison de jeu participante, telle que visée à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2 et à l'article 14, § 2, alinéa 2, pour les territoires situés dans la zone euro ainsi que les territoires français d'outre-mer participants (...) ; ».

2. Au 2°, il n'est pas recommandé d'utiliser le terme « approximatif », s'agissant de déterminer le coût de base d'une combinaison de jeu pour les territoires situés hors zone euro. Le coût doit être strictement équivalent au coût d'une combinaison de jeu dans la zone euro, sous peine d'entraîner des contestations éventuelles quant à ce coût et quant au montant devant être versé par la Loterie nationale concernée dans la cagnotte commune, lorsque cette Loterie nationale est située en dehors de la zone euro. Il convient d'omettre le mot « approximatif ».

3. À l'article 4, § 2, alinéa 4, du projet, dans sa version française, les mots « dont le nombre est préalablement fixé par elle au tirage concerné et rendu publique » seront remplacés par « dont le nombre est fixé par elle préalablement au tirage concerné et rendu public ». L'observation vaut pour l'alinéa 5.

4. Au 5°, dans la deuxième phrase du second tableau, dans la version française, il faut mentionner l'article 18, § 3, après « Super tirage », comme le fait la version néerlandaise.

Article 7

Dans l'avis 37.323/2/V donné le 2 septembre 2004 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 septembre 2004 'fixant la forme et les modalités générales de la loterie publique 'Euro Millions' organisée par la Loterie Nationale'², l'observation suivante a été formulée à propos de l'article 7 :

« La première phrase de l'alinéa 2 de la disposition en projet paraît dépourvue de toute portée étant donné qu'il résulte de l'article 12 du projet que c'est le ticket de jeu délivré par l'imprimante connectée au terminal qui constituera la preuve de participation à la loterie concernée par le projet ».

Cette observation peut être réitérée à propos de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du projet.

Article 14

1. À l'article 14, § 7, 3°, du projet, dans sa version française, le mot « que » sera omis dans la dernière phrase.

² Intitulé tel que modifié par l'arrêté royal du 4 mars 2015 '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 »'.

2. Dans l'avis 47.349/2 donné le 24 novembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 décembre 2009 'modifiant les règlements des loteries publiques organisées par la Loterie Nationale sous les appellations 'Lotto/Joker', 'Pick-3', 'Euro Millions' et 'Keno' ainsi que les règles d'annulation de tickets de jeu liés à la participation à ces loteries publiques, notamment en vue de permettre la participation par internet', l'observation suivante a été formulée à propos de l'article 1^{er} de ce projet :

« Cet article prévoit qu'il est mis fin à l'abonnement d'un joueur s'il ne consent pas à une modification des règles de participation du Lotto ou du Joker. La notion de 'règle de participation' est imprécise et, à défaut de définition, ne permet pas de distinguer, avec la certitude et la précision requises, les règles qui seraient des règles de participation de celles qui ne le seraient pas. Les exemples cités dans le projet de règles de participation ne le permettent également pas. Ils concernent tant la mise, la répartition des gains que la fréquence des tirages.

Il y a donc lieu de prévoir soit que le consentement préalable est requis pour toute modification du règlement du jeu, soit de définir la notion de règle de participation, soit encore de recourir à une notion plus précise ».

Cette observation peut être réitérée à propos de l'article 14, § 9, alinéa 2, du projet. Le remplacement du mot « notamment » par les mots « à savoir » permettrait de définir plus précisément la notion de règle de participation, sauf à considérer que d'autres règles que celles énoncées dans la disposition en projet constituent également des règles de participation, auquel cas la disposition sera complétée.

Article 18

1. À l'article 18, § 3, alinéa 1^{er}, du projet, dans la version française du texte, l'on écrira « 13° » au lieu de « 13 ».

2. À l'article 18, § 7, alinéa 3, première phrase, du projet, dans sa version française, il faut écrire : « sur un support informatique non-réinscriptible ».

3. À l'article 18, § 7, alinéas 5 et 7, du projet, à défaut de l'intervention d'un huissier de justice, il convient que le texte précise que la personne désignée pour surveiller les tirages électroniques locaux fasse preuve de la compétence requise pour garantir la régularité du tirage.

Article 21

Dans l'avis 37.323/2/V donné le 2 septembre 2004, précité, l'observation suivante a été formulée à propos de l'article 21 :

« Étant donné que 50 % des mises seront attribués au paiement des gains et à la provision du 'Fonds Booster', il semble que la Loterie Nationale percevra les 50 % restants des mises.

Il va de soi que ces recettes, de même que l'attribution des sommes versées au 'Fonds Booster' et revenant à la Loterie Nationale par application de l'article 19 en cas de cessation du jeu 'Euro Millions', seront soumises aux règles du chapitre VII de la loi du 19 avril 2002, précitée, relatif à la rente de monopole et l'affectation des subsides de la Loterie Nationale ».

Cette observation peut être réitérée à propos de l'article 21, 4°, du projet, étant entendu que le « Fonds Booster » est, dans le projet, appelé « Fonds de réserve ».

Article 24

Les habilitations que l'auteur du projet puise dans la loi du 19 avril 2002 'relative à la nationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale', ne l'autorisent pas à mettre en place une procédure de réclamation qui devrait être actionnée préalablement à l'introduction d'un recours ou d'une demande auprès d'un juge. Il convient dès lors, à l'image de ce qu'énonce l'article 27, de commencer la première phrase de l'article 24 par les mots « Sous réserve des recours juridictionnels, (la suite comme au projet) ».

Article 34

La mention de la date d'entrée en vigueur n'exige pas celle du jour.

*

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 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

Het ontworpen koninklijk besluit voorziet in de mogelijkheid om deelneming aan één of meer trekkingen van EuroMillions te verwerven via automaten die rechtstreeks verbonden zijn met een informaticasysteem dat door de Nationale Loterij wordt beheerd (artikel 6 van het ontwerp).

Wat het plaatsen van automaten betreft, zijn in advies 56.963/2 van 19 januari 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 4 maart 2015 ‘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’ de volgende opmerkingen geformuleerd:

“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 stellen.¹ Ze vergemakkelijkt immers de deelneming aan de loterijen zodat de samenhang van de Belgische regelgeving inzake kansspelen wordt aangetast, te meer daar een dergelijke 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.”

Dezelfde opmerkingen moeten ook hier worden gemaakt.

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid HvJEU, 30 april 2014, *Pfleger*, C-390-12.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

In artikel 2 van het ontwerp wekken de woorden “en/of” de indruk dat het bedrag van de winst kan variëren ofwel naar gelang van de “overgedragen bedragen” ofwel naar gelang van de andere factoren. De overgedragen bedragen zijn echter één van de factoren die het bedrag van de winst kunnen laten variëren. Bijgevolg dient in artikel 2 het woord “/of” te worden geschrapt.

Artikel 3

Om ervoor te zorgen dat beide taalversies van het ontwerp met elkaar overeenstemmen, schrijf men in de Franse tekst van het ontworpen artikel 3, 3°, “Les lots sont payés par la Loterie Participante qui a émis le ticket de participation, également appelé ticket de jeu”. Het is slechts indien die verbetering wordt aangebracht dat die zin betekenis heeft.

Artikel 4

1. In artikel 4, § 1, 1° en 2°, van het ontwerp moeten de ronde haakjes worden weggelaten.

De bepaling luidt dan als volgt:

“1° een gecombineerde spelmatrix van 5 op 50 nummers en 2 op 12 sterren met in totaal 139.838.160 combinaties;

2° een basiskost, ook inzet genaamd, van 2,20 euro per deelnemende spelcombinatie, zoals bedoeld in artikel 8, § 1, tweede lid, en artikel 14, § 2, tweede lid, voor de gebieden in de eurozone en alle deelnemende Franse overzeese gebieden (...);”

2. In de bepaling onder 2° is het niet raadzaam om de term “benaderende” te gebruiken, als het erom gaat de basisprijs te bepalen voor een spelcombinatie in gebieden buiten de eurozone. Die kostprijs moet volledig gelijk zijn aan de kostprijs van een spelcombinatie in de eurozone, aangezien anders het gevaar bestaat dat eventueel geschillen ontstaan over die kostprijs en over het bedrag dat door de betrokken Nationale Loterij in de gemeenschappelijke prijzenpot moet worden gestort, wanneer die Nationale Loterij buiten de eurozone gelegen is. Het woord “benaderende” behoort te worden weggelaten.

3. In de Franse tekst van artikel 4, § 2, vierde lid, van het ontwerp dienen de woorden “dont le nombre est préalablement fixé par elle au tirage concerné et rendu publique” te worden vervangen door de woorden “dont le nombre est fixé par elle préalablement au tirage concerné et rendu public”. Deze opmerking geldt ook voor het vijfde lid.

4. In de Franse tekst moet in de bepaling onder 5° in de tweede zin van de tweede tabel na “Super tirage” melding worden gemaakt van artikel 18, § 3, zoals in de Nederlandse tekst.

Artikel 7

In advies 37.323/2/V, op 2 september 2004 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 7 september 2004 ‘tot bepaling van de vorm en de algemene voorwaarden van de door de Nationale Loterij georganiseerde openbare loterij “Euro Millions”’², is met betrekking tot artikel 7 de volgende opmerking gemaakt:

“De eerste zin van het tweede lid van de ontworpen bepaling lijkt geen enkele draagwijdte te hebben, aangezien uit artikel 12 van het ontwerp blijkt dat het deelnemingsticket, dat wordt afgedrukt door de met de terminal verbonden printer, geldt als bewijs van deelneming aan de loterij waarover het ontwerp handelt.”

Die opmerking geldt eveneens voor artikel 7, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 14

1. In de Franse tekst dient in de laatste zin van artikel 14, § 7, 3°, van het ontwerp het woord “que” te worden geschrapt.

2. In advies 47.349/2, op 24 november 2009 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 6 december 2009 ‘tot wijziging van de reglementen van de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij onder de benamingen “Lotto/Joker”, “Pick-3”, “Euro Millions” en “Keno”, en tot wijziging van de regels ter annulering van de deelnemingstickets verbonden met de deelneming aan deze openbare loterijen, inzonderheid met het oog op de deelneming via internet’, is met betrekking tot artikel 1 van het ontwerp de volgende opmerking gemaakt:

“Dit artikel bepaalt dat aan het abonnement van een speler een eind komt indien hij niet instemt met een wijziging van de regels inzake deelneming aan de Lotto of aan de Joker. De term ‘deelnemingsregel’ is onnauwkeurig en bij ontstentenis van een definitie ervan kan niet met de vereiste zekerheid en precisie een onderscheid worden gemaakt tussen de deelnemingsregels en de overige regels. Ook de voorbeelden van deelnemingsregels die in het ontwerp worden verstrekt, geven geen uitsluitel

² Opschrift zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 4 maart 2015 ‘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’.

daaromtrent. Die voorbeelden betreffen de inzetbedragen, de verdeling van de winsten en de frequentie van de trekkingen.

Bijgevolg moet worden voorgeschreven dat voor iedere wijziging van het spelreglement de voorafgaande instemming vereist is, ofwel moet het begrip deelnemingsregel worden gedefinieerd, ofwel moet met een preciezer begrip worden gewerkt.”

Die opmerking kan ook worden gemaakt met betrekking tot artikel 14, § 9, tweede lid, van het ontwerp. Door het woord “inzonderheid” te vervangen door de woorden “te weten” zou het begrip deelnemingsregel nader kunnen worden gedefinieerd, tenzij ervan wordt uitgegaan dat andere dan in de ontworpen bepaling opgenomen regels eveneens deelnemingsregels zijn, in welk geval de bepaling dient te worden aangevuld.

Artikel 18

1. In de Franse tekst van artikel 18, § 3, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “13°” in plaats van “13”.
2. In de Franse tekst van artikel 18, § 7, derde lid, eerste zin, van het ontwerp schrijve men “sur un support informatique non-réinscriptible”.
3. In de tekst van artikel 18, § 7, vijfde en zevende lid, van het ontwerp dient te worden gepreciseerd dat, als de trekking niet onder het toezicht van een gerechtsdeurwaarder verloopt, de persoon die is aangewezen om toezicht te houden op de lokale elektronische trekkingen blijf moet geven van de vereiste competentie om te garanderen dat de trekking regelmatig verloopt.

Artikel 21

In het voornoemde advies 37.323/2/V van 2 september 2004 is met betrekking tot artikel 21 de volgende opmerking gemaakt:

“Aangezien 50 % van de ingezette bedragen terugvloeit naar de winstuitkering en naar het aanleggen van het ‘Boosterfonds’, lijkt het dat de Nationale Loterij de resterende 50 % van de inzetten zal ontvangen.

Het is vanzelfsprekend dat deze ontvangsten, alsmede de toewijzing van de sommen die in het ‘Boosterfonds’ worden gestort en die met toepassing van artikel 19 toekomen aan de Nationale Loterij in geval van beëindiging van de organisatie van het spel ‘Euro Millions’, onderworpen zijn aan de bepalingen van hoofdstuk VII van de voornoemde wet van 19 april 2002, betreffende de monopolierente en de bestemming van de subsidies van de Nationale Loterij”.

Die opmerking kan ook worden gemaakt met betrekking tot artikel 21, 4°, van het ontwerp, met dien verstande dat het “Boosterfonds” in het ontwerp “Reservefonds” wordt genoemd.

Artikel 24

Op grond van de bevoegdheden die bij de wet van 19 april 2002 ‘tot rationalisering van de werking in het beheer van de Nationale Loterij’ aan de steller van het ontwerp zijn verleend, is het hem niet toegestaan te voorzien in een klachtenprocedure die zou moeten worden opgestart vóór een beroep of een aanvraag wordt ingediend bij een rechter. Naar het voorbeeld van hetgeen bepaald wordt in artikel 27 dient de eerste zin van artikel 24 derhalve te beginnen met de woorden “Onder voorbehoud van jurisdictionele beroepen, moeten klachten over de uitbetaling van de loten, op straffe (voorts zoals in het ontwerp).”

Artikel 34

Bij de vermelding van de datum van inwerkingtreding is het niet verplicht te vermelden dat het om een zaterdag gaat.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Pierre LIÉNARDY