



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.948/4
du 7 mars 2018

advies 62.948/4
van 7 maart 2018

sur

over

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

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

Le 7 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Budget, chargée de la Loterie nationale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant le règlement du Lotto, loterie publique organisée par la Loterie Nationale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 mars 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 7 mars 2018.

*

Op 7 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende het reglement van de Lotto, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 7 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 7 maart 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 trouve un fondement juridique dans les articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 avril 2002 'relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale'.

Ces articles prévoient que la Loterie Nationale est chargée d'organiser, dans l'intérêt général et selon des méthodes commerciales, les loteries publiques et les concours dans les formes et selon les modalités générales fixées par le Roi, sur la proposition du ministre.

Ils habilent donc le Roi à déterminer tant les formes et les modalités générales des loteries.

Au regard de ces habilitations, l'article 25, alinéa 2, du projet pose problème en ce qu'il permet à la Loterie Nationale de fixer « la procédure de réclamation » relative au paiement ou retrait des lots.

Certes, l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002 est également mentionné au titre de fondement légal. Cet article prévoit

« La gestion journalière, la représentation en ce qui concerne cette gestion, l'exécution des décisions du conseil d'administration, la négociation du contrat de gestion et l'élaboration des modalités d'exécution selon lesquelles sont organisées les loteries publiques, paris, concours et jeux de hasard ainsi que les règles de participation à ces loteries, paris, concours et jeux de hasard, sont confiées à un comité de direction qui se compose de six membres, en ce compris l'administrateur délégué, qui préside le comité de direction. Le mode de fonctionnement du comité de direction est déterminé par les statuts ou, à défaut de clause statutaire, par le conseil d'administration ».

Cette disposition n'a toutefois d'autre objet que de déterminer le champ des compétences de la Loterie nationale agissant par le biais de son comité de direction.

Or, il n'apparaît pas que, telle qu'elle est formulée, la disposition en projet puisse s'inscrire dans ce champ de compétences : elle laisse en effet à l'entière appréciation de la Loterie Nationale le soin de déterminer seule les modalités de réclamation, matière qui relève indubitablement de l'habilitation que le législateur a donnée, en vertu des articles 3, § 1^{er},

alinéa 1^{er}, et 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 avril 2002, au Roi, lequel doit à tout le moins déterminer les modalités générales de ces réclamations ¹.

L'article 25, alinéa 2, du projet sera revu de manière à y insérer les modalités générales relatives aux réclamations.

Une observation similaire vaut pour l'article 39, 9^o, du projet, lequel remplace l'article 26 de l'arrêté royal du 17 juillet 2013 'portant le règlement de la participation, par abonnement lié à une domiciliation européenne, aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale sous les appellations « Lotto » et « Euro Millions », et modifiant l'arrêté royal du 14 juillet 2011 portant le règlement du Lotto, loterie publique organisée par la Loterie Nationale et modifiant 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', par une disposition conférant à la seule Loterie Nationale le pouvoir de déterminer les modalités pour mettre fin à un abonnement lié à une domiciliation européenne.

2. L'article 2, première phrase, de l'arrêté royal du 14 juillet 2011 'portant le règlement du Lotto, loterie publique organisée par la Loterie Nationale et modifiant 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', abrogé par l'article 42 du projet, énonce

« Le nombre de tirages 'Lotto' est fixé à deux chaque semaine, l'un étant effectué le mercredi et l'autre le samedi ».

L'article 2 du projet ajoute à cette obligation faite à la Loterie nationale d'organiser deux tirages par semaine, la faculté d'en organiser plus de deux, cet article 2 du projet prévoyant, en ses deux premières phrase, que

« [l]a Loterie nationale peut organiser plusieurs tirages par semaine. Elle en organise au moins deux par semaine, l'un étant effectué le mercredi et l'autre le samedi ».

La question se pose de savoir si cette possibilité offerte à la Loterie nationale d'organiser plus de deux tirages par semaine, couplée à diverses autres dispositions du projet qui semblent vouloir accroître l'attrait du joueur, par exemple par le recours à davantage de combinaisons gagnantes (article 6, alinéa 1^{er}, du projet), n'est pas de nature à poser problème.

En effet, comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le rappeler,

« [l]a conformité du monopole de fait ² que détient encore la Loterie Nationale sur l'organisation des jeux faisant usage des outils de la société de l'information au regard du droit communautaire est liée à la réalisation de l'objectif de la politique dite de

¹ Voir en ce sens l'avis n° 51.234/4 donné le 26 avril 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 juillet 2012 'fixant les modalités générales de la participation aux loteries publiques instantanées organisées par la Loterie Nationale au moyen des outils de la société de l'information', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51234.pdf>. Voir également les travaux préparatoires de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n°s 50-2124/001 et 50-2125/001, pp. 242 et 243.

² *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Th. VERBIEST, « Jeux et paris en ligne : vers une application inconditionnelle des règles du marché commun ? », n°s 22 à 25, J.T., 2004, p. 752.

‘canalisation’ de la pulsion du jeu ³. L’arrêté en projet doit permettre de réaliser l’objectif du législateur d’éviter que la Loterie Nationale incite au jeu ou ait un effet d’élargissement sur le marché. Or, la Loterie Nationale, grâce à sa forte image de fiabilité auprès des joueurs, risque d’amener une partie de sa clientèle à oser jouer en recourant aux outils de la société de l’information.

Il y a donc lieu d’être attentif à fixer dans le projet des limites strictes de nature à réaliser cet objectif afin de ne pas remettre en cause la conformité au droit européen du monopole de la Loterie Nationale.

La section de législation ne dispose pas des éléments lui permettant d’apprécier le respect de ce cadre. Il appartient à l’auteur du projet d’opérer cette vérification » ⁴.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l’alinéa 1^{er}, seuls les articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 avril 2002 constituent le fondement légal de l’arrêté en projet ; la mention de l’article 11, § 1^{er}, sera en conséquence omise.

DISPOSITIF

Article 16

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots « , sauf en cas de tirage spécial visé à l’article 15 » seront insérés après les mots « et cinq chiffres ».

Article 21

À l’alinéa 1^{er}, les mots « Sur base de l’article 11, § 1 de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, » seront omis, dès lors qu’il s’agit d’une répétition du fondement légal permettant à la Loterie Nationale de déterminer des règles de participation.

Article 35

Au 2^o, la règle selon laquelle la Loterie Nationale peut prévoir des règles de participation résulte déjà de l’article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002, de sorte qu’il ne convient pas de la prévoir dans un article spécifique à insérer dans l’arrêté royal du

³ Note de bas de page 6 de l’avis cité : Avis n° 31.454/4 donné le 28 mai 2001 sur le projet devenu la loi du 19 avril 2002 précitée ; C.C., n°33/2004, 10 mai 2004, B.11.2.

⁴ Voir l’avis n° 47.197/2 donné le 7 octobre 2009 sur un projet devenu l’arrêté royal du 24 novembre 2009 ‘fixant les modalités générales de la participation aux loteries publiques et concours organisés par la Loterie Nationale au moyen des outils de la société de l’information’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47197.pdf>.

9 août 2002 'portant le règlement du « Pick-3 », loterie publique organisée par la Loterie Nationale'.

Par contre, l'article 12/2, en projet, à insérer dans l'arrêté royal précité du 9 août 2002, peut être maintenu en ce qu'il contient la disposition selon laquelle la Loterie Nationale peut déterminer « d'autres canaux physiques ou digitaux » de participation, qu'elle « rendra publics par les moyens qu'elle estime utiles ».

L'article 12/2, en projet, sera revu en ce sens.

Cette observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 37, 2°, 40, 4°, et 41, 2°, du projet.

Article 39

Au 11°, le mot « retiré » sera remplacé par le mot « abrogé ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende ontwerp ontleent rechtsgrond aan de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 6, § 1, 1°, van de wet van 19 april 2002 ‘tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij’.

Die artikelen bepalen dat de Nationale Loterij ermee belast wordt in het algemeen belang en volgens handelsmethodes de openbare loterijen en de wedstrijden te organiseren in de vormen en volgens de algemene regels bepaald door de Koning, op voordracht van de minister.

Ze machtigen de Koning derhalve om zowel de vormen als de algemene regels van de loterijen te bepalen.

Artikel 25, tweede lid, van het ontwerp doet, in het licht van deze machtigingen, een probleem rijzen doordat het de Nationale Loterij in staat stelt om “de klachtenprocedure” met betrekking tot de uitbetaling of afhaling van de loten te bepalen.

Weliswaar wordt ook artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002 vermeld als rechtsgrond van het ontwerp. Die bepaling luidt als volgt:

“Het dagelijks bestuur, de vertegenwoordiging wat dit bestuur aangaat, de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur, de onderhandelingen over het beheerscontract en de uitwerking van de uitvoeringsregels volgens dewelke de openbare loterijen, weddenschappen, wedstrijden en kansspelen worden georganiseerd, alsook de deelnemingsregels aan deze loterijen, weddenschappen, wedstrijden en kansspelen worden opgedragen aan een directiecomité bestaande uit zes leden hieronder begrepen de gedelegeerd bestuurder welke het directiecomité voorziet. De werkwijze van het directiecomité wordt bepaald door de statuten of, bij ontstentenis van statutaire bepaling, door de raad van bestuur.”

Die bepaling heeft echter alleen tot doel vast te stellen binnen welk bevoegdheidsdomein de Nationale Loterij via haar directiecomité handelend kan optreden.

Zoals de ontworpen bepaling geformuleerd is, lijkt ze evenwel niet in dat bevoegdheidsdomein ingepast te kunnen worden: ze laat het immers volledig aan de beoordeling van de Nationale Loterij over om als enige de nadere regels voor het indienen van klachten te bepalen, terwijl die aangelegenheid ontegensprekelijk valt onder de machtiging die de wetgever krachtens de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 6, § 1, 1°, van de wet van 19 april 2002 verleend heeft

aan de Koning, die op zijn minst de algemene regels voor het indienen van die klachten moet bepalen.¹

Artikel 25, tweede lid, van het ontwerp moet herzien worden zodat de algemene regels voor het indienen van klachten daarin worden opgenomen.

Een soortgelijke opmerking dient gemaakt te worden over artikel 39, 9°, van het ontwerp, waarbij artikel 26 van het koninklijk besluit van 17 juli 2013 ‘houdende het reglement van de deelneming, per abonnement verbonden aan een Europese domiciliëring, aan de door de Nationale Loterij georganiseerde openbare loterijen genoemd “Lotto” en “Euro Millions” en tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 juli 2011 houdende het reglement van de Lotto, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij, en tot wijziging van 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” vervangen wordt door een bepaling naar luid waarvan alleen de Nationale Loterij bevoegd is te bepalen volgens welke “modaliteiten” een abonnement dat verbonden is aan een Europese domiciliëring beëindigd kan worden.

2. Artikel 2, eerste zin, van het koninklijk besluit van 14 juli 2011 ‘houdende het reglement van de Lotto, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij, en tot wijziging van 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”, welk besluit opgeheven wordt bij artikel 42 van het ontwerp, luidt als volgt:

“Het aantal ‘Lotto’-trekkingen is vastgesteld op twee per week, waarbij de ene wordt uitgevoerd op woensdag en de andere op zaterdag.”

Artikel 2 van het ontwerp voorziet, naast die verplichting die aan de Nationale Loterij opgelegd is om twee trekkingen per week te houden, in de mogelijkheid om er meer dan twee te houden, aangezien de eerste twee zinnen van dat artikel 2 van het ontwerp als volgt luiden:

“De Nationale Loterij kan meerdere trekkingen per week organiseren. Ze organiseert er minstens twee per week, waarbij de ene wordt uitgevoerd op woensdag en de andere op zaterdag.”

De vraag rijst of deze mogelijkheid die aan de Nationale Loterij geboden wordt om meer dan twee trekkingen per week te organiseren, geen probleem kan opleveren in combinatie met verscheidene andere bepalingen van het ontwerp waarvan het blijkbaar de bedoeling is het spel aantrekkelijker te maken voor de speler, bijvoorbeeld door te voorzien in meer winnende combinaties (artikel 6, eerste lid, van het ontwerp).

¹ Zie in die zin advies 51.234/4, dat op 26 april 2012 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 juli 2012 ‘tot bepaling van de algemene deelnemingsvoorschriften aan de openbare instantloterijen georganiseerd door de Nationale Loterij met behulp van de instrumenten van de informatiemaatschappij’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51234.pdf>. Zie eveneens de parlementaire voorbereiding van de programmawet (I) van 24 december 2002, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nrs. 50-2124/1 en 50-2125/1, 242 en 243.

De afdeling Wetgeving heeft immers reeds in het verleden op het volgende gewezen:

“De vraag of het feitelijke monopolie² dat de Nationale Loterij nog heeft in verband met de organisatie van spelen waarbij gebruik wordt gemaakt van de instrumenten van de informatiemaatschappij, strookt met het gemeenschapsrecht, houdt verband met het halen van het doel van het zogenaamde beleid van ‘inbedding’ van de speldrang³. Het ontworpen besluit moet het mogelijk maken het doel van de wetgever te bereiken, dat erin bestaat te voorkomen dat de Nationale Loterij aanzet tot spelen of een marktverruimende uitwerking heeft. Welnu, doordat de Nationale Loterij een sterk imago van betrouwbaarheid heeft bij de spelers, is het mogelijk dat een deel van haar klanten zich gaan wagen aan spelen met behulp van de instrumenten van de informatiemaatschappij.

Er moet dus worden voor gezorgd dat in het ontwerp strikte grenzen worden bepaald om dit doel te bereiken, opdat de conformiteit van het monopolie van de Nationale Loterij met het Europees recht niet in het gedrang wordt gebracht.

De afdeling Wetgeving beschikt niet over gegevens waarmee ze kan oordelen of dit kader in acht genomen is. De steller van het ontwerp dient dit na te gaan.”⁴

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Wat het eerste lid betreft, vormen alleen de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 6, § 1, 1°, van de wet van 19 april 2002 de rechtsgrond van het ontworpen besluit; de vermelding van artikel 11, § 1, moet derhalve weggelaten worden.

DISPOSITIEF

Artikel 16

In paragraaf 3, eerste lid, moeten de woorden “, behalve in geval van een speciale trekking bedoeld in artikel 15” ingevoegd worden na de woorden “en vijf cijfers”.

Artikel 21

In het eerste lid moeten de woorden “Op grond van artikel 11, § 1 van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij,”

² Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Th. VERBIEST, “Jeux et paris en ligne : vers une application inconditionnelle des règles du marché commun?”, nr. 22 tot 25, J.T., 2004, blz. 752.

³ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Advies 31.454, gegeven op 28 mei 2001, over het ontwerp dat geleid heeft tot de voornoemde wet van 19 april 2002; Grondwettelijk Hof, arrest nr. 33/2004, 10 mei 2004, B. 11.2.

⁴ Zie advies 47.197/2, dat op 7 oktober 2009 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 24 november 2009 ‘tot bepaling van de algemene deelnemingsvoorschriften aan de openbare loterijen en wedstrijden georganiseerd door de Nationale Loterij met behulp van de instrumenten van de informatiemaatschappij’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47197.pdf>.

vervallen, aangezien ze een herhaling vormen van de rechtsgrond op basis waarvan de Nationale Loterij de deelnemingsregels kan vaststellen.

Artikel 35

Wat de bepaling onder 2° betreft, vloeit de regel dat de Nationale Loterij in deelnemingsregels kan voorzien reeds voort uit artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002, zodat hij niet opgenomen hoort te worden in een specifiek artikel, in te voegen in het koninklijk besluit van 9 augustus 2002 ‘houdende het reglement van de “Pick-3”, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij’.

Het ontworpen artikel 12/2, dat in het voormelde koninklijk besluit van 9 augustus 2002 zou worden ingevoegd, kan daarentegen behouden blijven voor zover het de bepaling bevat naar luid waarvan de Nationale Loterij nader kan bepalen via welke “andere fysieke of digitale kanalen” deelgenomen kan worden, kanalen die zij moet “bekendmaken met de middelen die zij nuttig acht”.

Het ontworpen artikel 12/2 moet in die zin herzien worden.

Deze opmerking geldt, *mutatis mutandis*, eveneens voor de artikelen 37, 2°, 40, 4°, en 41, 2°, van het ontwerp.

Artikel 39

In de Franse tekst van de bepaling onder 11° moet het woord “retiré” vervangen worden door het woord “abrogé”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET