CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.536/4
du 18 septembre 2019

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 1 avril 2016 portant le règlement d'EuroMillions, loterie publique organisée par la Loterie Nationale, et modifiant divers autres arrêtés royaux concernant les jeux de la Loterie Nationale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.536/4
van 18 september 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 april 2016 houdende het reglement van EuroMillions, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij, en tot wijziging van diverse andere koninklijke besluiten betreffende de spelen van de Nationale Loterij'

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

Le 27 aout 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Budget et de la Fonction publique, chargée de la Loterie nationale et de la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 1 avril 2016 portant le règlement d'EuroMillions, loterie publique organisée par la Loterie Nationale, et modifiant divers autres arrêtés royaux concernant les jeux de la Loterie Nationale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 septembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 septembre 2019.

*

Op 27 augustus 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting en van Ambtenarenzaken, belast met de Nationale Loterij en Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 april 2016 houdende het reglement van EuroMillions, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij, en tot wijziging van diverse andere koninklijke besluiten betreffende de spelen van de Nationale Loterij'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 18 september 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2019.

*

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

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, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Dans l'intitulé du projet, il y a lieu d'écrire, dans la version française, « l'arrêté royal du 1er avril 2016 ».

Cette observation vaut pour la suite du projet.

DISPOSITIF

Article 1er

1. L'article 16, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 9 aout 2002 'portant règlement du « Pick-3 », loterie publique organisée par la Loterie Nationale', prévoit qu'en vue de l'encaissement d'un gain, outre un ticket de jeu gagnant ou un autre support physique officiel reprenant la combinaison de jeu ou le code gagnant ou y donnant accès, le joueur peut également présenter un « support électronique officiel ».

Cette modification fait naitre une incompatibilité avec l'article 17, alinéa 4, du même arrêté, lequel prévoit que « toute réclamation doit être accompagnée du ticket de jeu au dos duquel le joueur inscrit ses nom, prénom et adresse », modalité impossible à réaliser lorsque le joueur n'est en possession que d'un « support électronique officiel ».

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

Afin de lever cette incompatibilité, il convient d'insérer, à l'article 17 de l'arrêté royal du 9 aout 2002, une disposition prévoyant que toute réclamation peut également être accompagnée d'une référence à un support électronique officiel [1].

2. Cette observation vaut, *mutatis mutandis*, pour la procédure de réclamation visée respectivement dans l'article 16 de l'arrêté royal du 18 janvier 2008 'portant le règlement du « Keno », loterie publique organisée par la Loterie Nationale', l'article 34 de 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 »' et l'article 12 de l'arrêté royal du 27 avril 2018 'fixant les modalités générales d'émission des loteries publiques organisées par la Loterie Nationale sous forme de loteries à billets'.

Article 2

De l'accord du délégué, dans la version française de l'article 15, alinéa 2, en projet, la phrase « Les distributeurs automatiques ne procèdent pas au paiement des gains » sera omise.

Article 3

À l'article 3 du projet, les mots « modifié par l'arrêté royal du 23 mai 2013 » seront remplacés par les mots « remplacé par l'arrêté royal du 23 mai 2013 et modifié par l'arrêté royal du 25 février 2017 ».

Article 4

Pour assurer la conformité entre les versions française et néerlandaise des modifications, la question se pose de savoir si les mots « de tirage » ne doivent pas, dans la version française, être remplacés par ceux de « et de tirage ».

Article 5

Tel qu'il est actuellement libellé, l'article 31 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 »' prévoit en substance qu'une modification des règles de participation du « Lotto » ou d'« Euro Millions » ne liera l'abonné que moyennant le consentement exprès de celui-ci, à défaut duquel il sera automatiquement mis fin à l'abonnement. La modification en projet de cet article 31 aurait pour effet de substituer, à cette exigence de consentement exprès préalable, une

[1] À l'instar de ce que prévoit l'article 25, alinéa 4, de l'arrêté royal du 21 mars 2018 'portant le règlement du Lotto, loterie publique organisée par la Loterie Nationale' et, du reste, l'article 7, 14°, b), du projet.

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

condition de consentement tacite, dont l'existence sera déduite de l'absence d'opposition de la part de l'abonné à l'issue d'un délai déterminé, prenant cours au moment de la « réception » par celui-ci de l'information relative à cette modification.

S'il ne peut être par principe exclu que les termes d'un contrat puissent pareillement être modifiés à l'initiative d'une des parties et moyennant le consentement tacite de l'autre partie, encore faut-il cependant s'assurer, en amont, que le joueur a effectivement reçu l'information concernant la modification des règles de participation envisagée et que c'est en pleine connaissance du contenu de cette modification qu'il fait le choix de ne pas communiquer de décision visant à mettre un terme à l'abonnement concerné. Tel qu'il est rédigé, le texte en projet n'apporte aucune garantie sur ce plan.

Par ailleurs, l'auteur du projet doit être en mesure de démontrer que l'assouplissement projeté du système d'opposabilité aux abonnés des modifications aux règles de participation nouvellement édictées, cadre bien avec l'objectif de « canalisation des pulsions du jeu » poursuivi par le législateur et à la réalisation duquel la Loterie Nationale se doit de concourir [2].

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 6

Dans la version française du 1°, il y a lieu d'écrire « la version néerlandaise de l'article 28, 6°, est remplacée par ce qui suit : ».

Article 7

1. Dans la version française du 3°, b), aux premier et dernier tirets, le mot « of » sera chaque fois remplacé par le mot « ou ».

2. Dans la phrase introductive du 13°, les mots « dont le texte actuel formera le paragraphe 1er, » seront insérés après les mots « dans l'article 23, » ; partant, dans la phrase introductive du 13°, c), les mots « le texte actuel formera le paragraphe 1er et » seront omis.

3. Au 18°, l'article 30 de l'arrêté royal du 1er avril 2016 'portant le règlement d'EuroMillions, loterie publique organisée par la Loterie Nationale' gagnerait à être modifié de manière à prévoir, parmi les hypothèses de détournement ou de fraude, celles concernant également, outre le ticket de jeu, tout autre support physique ou électronique officiel, visés à l'article 23, § 1er, alinéa 2, en projet.

[2] Voir, sur le rappel de cet objectif, l'avis n° 62.948/4 donné le 7 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 mars 2018 'portant le règlement du Lotto, loterie publique organisée par la Loterie Nationale' et références citées, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62948.pdf.

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

Chapitre 10

Le chapitre 10 sera intitulé « Disposition générale ».

Article 12

L'article 12 fixe l'entrée en vigueur de la plupart des dispositions du projet « le jour de la publication de cet arrêté au *Moniteur belge* ».

Au vu de l'importance du projet examiné, lequel contient notamment une réforme conséquente de l'arrêté royal du 1er avril 2016, mieux vaut respecter la règle de droit commun selon laquelle l'arrêté royal en projet entre en vigueur, hormis les exceptions prévues, le dixième jour qui suit sa publication au *Moniteur belge,* conformément à l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Lorsqu'il est procédé à la modification de plusieurs articles d'un même arrêté, il convient de rédiger un article modificatif pour chaque article à modifier. Cette méthode présente l'avantage d'offrir une vue claire de toutes les modifications effectuées [3] et, à tout le moins, d'éviter des articles contenant toutes les modifications, parfois très nombreuses [4], apportées au sein d'un arrêté.

Cette technique législative gagne d'autant plus à être suivie qu'en l'état, le dispositif du projet est divisé en différents chapitres qui ne contiennent chacun qu'un seul article – mis à part les dispositions finales.

*

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 120.

[4] Voir à titre d'exemple l'article 7 du projet.

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

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 het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

In het opschrift van de Franse tekst van het ontwerp zou "l'arrêté royal du 1er avril 2016" geschreven moeten worden.

Deze opmerking geldt ook voor het vervolg van het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Het ontworpen artikel 16, tweede lid, van het koninklijk besluit van 9 augustus 2002 'houdende het reglement van de "Pick-3", openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij' bepaalt dat de speler behalve een winnend deelnemingsticket of een andere officiële fysieke drager die de winnende spelcombinatie of code bevat of er toegang toe geeft, ook een "officiële elektronische drager" kan aanbieden om een winst te innen.

Door die wijziging ontstaat een onverenigbaarheid met artikel 17, vierde lid, van hetzelfde besluit, waarin het volgende wordt bepaald: "Bij elke klacht moet het spelticket gevoegd zijn. Op de keerzijde ervan moet de speler zijn naam, voornaam en adres vermelden". Die regel kan onmogelijk worden nageleefd wanneer de speler enkel een "officiële elektronische drager" bezit.

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

Om die onverenigbaarheid te verhelpen dient in artikel 17 van het koninklijk besluit van 9 augustus 2002 een bepaling te worden ingevoegd die voorziet in de mogelijkheid dat bij elke klacht ook een referentie naar een officiële elektronische drager wordt gevoegd.[1]

2. Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de klachtenprocedure vermeld in respectievelijk artikel 16 van het koninklijk besluit van 18 januari 2008 'houdende het reglement van de "Keno", een door de Nationale Loterij georganiseerde openbare loterij', artikel 34 van 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' en artikel 12 van het koninklijk besluit van 27 april 2018 'tot bepaling van de algemene uitgiftevoorschriften van openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij in de vorm van loterijen met biljetten'.

Artikel 2

De gemachtigde is het ermee eens dat de zin "Les distributeurs automatiques ne procèdent pas au paiement des gains" in de Franse tekst van het ontworpen artikel 15, tweede lid, moet worden weggelaten.

Artikel 3

In artikel 3 van het ontwerp moeten de woorden "gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 mei 2013" worden vervangen door de woorden "vervangen bij het koninklijk besluit van 23 mei 2013 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 februari 2017".

Artikel 4

De vraag rijst of de woorden "de tirage" in de Franse tekst niet moeten worden vervangen door de woorden "et de tirage", om ervoor te zorgen dat de wijzigingen in de Franse en de Nederlandse tekst overeenkomen.

[1] Naar het voorbeeld van wat bepaald wordt in artikel 25, vierde lid, van het koninklijk besluit van 21 maart 2018 'houdende het reglement van de Lotto, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij' en voorts in artikel 7, 14°, b), van het ontwerp.

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

Artikel 5

Artikel 31 van het koninklijk besluit van 17 juli 2013 'houdende het reglement van de deelneming, per abonnement verbonden aan een Europese domiciliering, aan de door de Nationale Loterij georganiseerde openbare loterijen genoemd "Lotto" en "Euro Millions"' bepaalt in zijn huidige versie hoofdzakelijk dat de abonnee slechts gebonden is door een wijziging van de deelnemingsregels van de "Lotto" of van "Euro Millions" indien hij er uitdrukkelijk mee instemt, en dat zijn abonnement anders automatisch wordt beëindigd. Door de ontworpen wijziging van dat artikel 31 zou dat vereiste van een voorafgaande uitdrukkelijke instemming vervangen worden door de voorwaarde van een stilzwijgende instemming, af te leiden uit het feit dat de abonnee zich na afloop van een bepaalde termijn die ingaat op het ogenblik waarop hij de informatie over die wijziging heeft ontvangen, niet heeft verzet.

Het valt weliswaar niet principieel uit te sluiten dat de bewoordingen van een overeenkomst evenzo op initiatief van een van de partijen en met de stilzwijgende instemming van de andere partij kunnen worden gewijzigd, maar dan nog moet er op voorhand voor worden gezorgd dat de speler de informatie over de geplande wijziging van de deelnemingsregels daadwerkelijk heeft ontvangen en dat hij er met volledige kennis van de inhoud van die wijziging voor opteert geen beslissing tot stopzetting van het betreffende abonnement mee te delen. Zoals de ontworpen tekst is geredigeerd, biedt hij in dat opzicht geen enkele garantie.

Voorts moet de steller van het ontwerp kunnen aantonen dat de geplande versoepeling van de regeling inzake tegenwerpbaarheid van de nieuw uitgevaardigde wijzigingen van de deelnemingsregels aan de abonnees wel past in de doelstelling van de "inbedding van de speldrang" die de wetgever nastreeft en die de Nationale Loterij moet helpen realiseren.[2]

Het dispositief moet in het licht van die opmerkingen opnieuw worden onderzocht.

Artikel 6

In de Franse tekst van de bepaling onder 1° schrijve men "la version néerlandaise de l'article 28, 6,° est remplacée par ce qui suit:".

Artikel 7

1. In de Franse tekst van de bepaling onder 3°, b), moet het woord "of" in het eerste en het laatste streepje telkens worden vervangen door het woord "ou".

[2] Zie in verband met het memoreren van die doelstelling advies 62.948/4, op 7 maart 2018 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 maart 2018 'houdende het reglement van de Lotto, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij' en geciteerde verwijzingen, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62948.pdf.

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

2. In de inleidende zin van de bepaling onder 13° moeten de woorden ", waarvan de huidige tekst paragraaf 1 zal vormen," ingevoegd worden na de woorden "in artikel 23"; bijgevolg moeten de woorden "de bestaande tekst zal paragraaf 1 vormen en" in de inleidende zin van de bepaling onder 13°, c), worden weggelaten.

3. In de bepaling onder 18° zou artikel 30 van het koninklijk besluit van 1 april 2016 'houdende het reglement van EuroMillions, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij' gewijzigd moeten worden zodat naast de gevallen van verduistering of bedrog met het deelnemingsticket ook de gevallen worden bepaald waarin sprake is van verduistering of bedrog met elke andere officiële fysieke of elektronische drager vermeld in het ontworpen artikel 23, § 1, tweede lid.

Hoofdstuk 10

Hoofdstuk 10 moet het opschrift "Algemene bepaling" dragen.

Artikel 12

Artikel 12 bepaalt dat de meeste bepalingen van het ontwerp in werking treden op "de dag waarop het [besluit] wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*".

Gelet op het belang van het voorliggende ontwerp, dat onder meer een belangrijke hervorming bevat van het koninklijk besluit van 1 april 2016, verdient het aanbeveling de gemeenrechtelijke regel in acht te nemen die luidt dat het ontworpen koninklijk besluit behoudens de vastgestelde uitzonderingen in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, overeenkomstig artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Wanneer meerdere artikelen van eenzelfde besluit worden gewijzigd, dient voor elk te wijzigen artikel een afzonderlijk wijzigingsartikel te worden opgesteld. Die werkwijze heeft als voordeel dat een duidelijk overzicht van alle aangebrachte wijzigingen wordt geboden [3] en dat minstens wordt voorkomen dat er artikelen zijn waarin alle, soms heel talrijke,[4] wijzigingen staan die in een besluit worden aangebracht.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 120.

[4] Zie bijvoorbeeld artikel 7 van het ontwerp.

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡

Het verdient des te meer aanbeveling die wetgevingstechniek toe te passen daar het dispositief van het ontwerp bij de huidige stand van zaken onderverdeeld is in verschillende hoofdstukken die – afgezien van het hoofdstuk met de slotbepalingen – elk slechts een enkel artikel bevatten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

Charles-Henri VAN HOVE

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Martine BAGUET

‡LW-ACKTNBHCB-GGFDGQW‡