



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.051/4
du 14 octobre 2020

advies 68.051/4
van 14 oktober 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
le règlement du Vikinglotto,
loterie publique organisée par
la Loterie Nationale, et des
dispositions générales
concernant ses jeux'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende het
reglement van de Vikinglotto,
openbare loterij georganiseerd
door de Nationale Loterij, en
algemene bepalingen
betreffende haar spelen'

Le 18 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget et de la Fonction publique, chargé 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 'portant le règlement du Vikinglotto, loterie publique organisée par la Loterie Nationale, et des dispositions générales concernant ses jeux'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 octobre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 14 octobre 2020.

*

Op 18 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en 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 'houdende het reglement van de Vikinglotto, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij, en algemene bepalingen betreffende haar spelen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 14 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 14 oktober 2020.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 18, § 3, alinéa 4, du projet, prévoit que « [t]oute réclamation doit être accompagnée du ticket de jeu [...] et qu' [a]u dos du ticket de jeu le joueur inscrit ses nom, prénom, numéro de téléphone et adresse ».

Ce faisant le projet à l'examen emporte la collecte et le traitement de données à caractère personnel. Il y a dès lors lieu de soumettre celui-ci à l'avis de l'Autorité de protection des données conformément aux articles 36, paragraphe 4, et 57, paragraphe 1, ainsi que le considérant 96 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté royal en projet prévoit la possibilité de prise de participation à un ou plusieurs tirages de Vikinglotto via des terminaux et des distributeurs automatiques directement reliés à un système informatique géré par la Loterie Nationale (article 14, alinéa 1^{er}, b), du projet).

S'agissant de la mise en place de distributeurs automatiques, la section de législation a, dans l'avis n° 56.963/2 donné le 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 » ', formulé les observations suivantes :

« 1^o 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

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

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 »².

Il y a lieu de réitérer les mêmes observations³, à l'égard de la disposition prévue à l'article 14, alinéa 2, du projet – selon laquelle « la Loterie Nationale peut organiser un ou plusieurs modes de participation précités » – qui ne permet pas de se conformer à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002, celle-ci exigeant que les « modalités générales » soient fixées par le Roi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

S'agissant de l'indication du Ministre proposant, il y a lieu d'écrire au préambule « Sur la proposition du Ministre chargé de la Loterie Nationale ».

DISPOSITIF

Article 2

Au 1°, afin d'assurer la concordance entre les deux versions du texte, il y a lieu dans la version française de remplacer les mots « le montant exact des montants des gains » par ceux de « les montants exacts des gains ».

Article 3

Dans la version française de l'alinéa 2, le mot « public » sera accordé au féminin.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56963.pdf>.

³ Ces observations ont déjà été réitérées dans l'avis n° 58.958/4 donné le 9 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} avril 2016 'portant le règlement d'EuroMillions, loterie publique organisée par la Loterie Nationale', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58958.pdf>.

Article 4

Dans la version française de l'alinéa 3, le mot « le » écrit entre le mot « son » et les mots « numéro Viking favori » sera omis.

Article 6

Le sigle « § 1. » sera omis.

Article 8

Au 1°, les mots « , sous réserve du 3° » seront insérés au début de la phrase et à l'article 8, 3°, première phrase, les mots « conformément au 1° » seront omis.

Article 9

1. Dans la phrase introductive de l'alinéa 3, les mots « doit être » seront remplacés par le mot « est ».

2. De l'accord du délégué du Ministre, dans la version française de la même disposition, les mots « tirés au sort » seront insérés après les mots « les 6 numéros principaux ».

3. Interrogé sur la compatibilité entre l'article 9, alinéa 3, 1°, qui prévoit que

« Les joueurs ayant participé en Belgique et qui ont choisi les 6 numéros principaux [tirés au sort], gagnent une fois le montant attribué au rang de gain 1 et sept fois le montant de gain attribué aux combinaisons de jeu gagnants au rang de gain 2 [...] »

et l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, qui dispose que

« [c]haque combinaison de jeu gagnante est classée une fois seulement, à savoir au rang de gain le plus élevé auquel elle ressortit »,

le délégué du Ministre a indiqué :

« [...] la situation suivante pourrait se présenter : imaginons que les chiffres 1-2-3-4-5-6 + Viking 1 soient tirés au sort. Le joueur qui a choisi cette combinaison gagnante des 6 numéros et du numéro Viking gagne le Jackpot (rang 1) mais aussi nécessairement 7 fois le rang 2. Car il a les 6 numéros + le numéro Viking correct (rang 1 ; ceci est en effet une des 8 combinaisons ci-dessus). Mais il aura aussi sept fois les 6 numéros corrects (rang 2), c'est-à-dire avec ses 7 autres combinaisons.

Chaque combinaison de jeu est en effet classée une fois : au rang le plus élevé.

Ce que cette disposition veut éviter est surtout qu'un joueur ne dise : avec cette combinaison j'ai aussi gagné au rang 3 (car j'ai aussi 5 numéros et le Viking favori corrects), au rang 4 (car j'ai aussi 5 numéros corrects), au rang 5 etc. ».

Les dispositions à l'examen seront revues de manière à ce que le texte exprime avec toute la clarté requise la portée des règles que son auteur entend consacrer.

4. L'alinéa 4, sera complété par les mots « , sous réserve de l'article 2, alinéa 2, 1° », dès lors qu'en vertu de cette dernière disposition, le plan des lots peut certes varier par rang de gain d'un territoire national d'une Loterie participante à l'autre mais « hors rang de gain 1 et 2 ».

Article 10

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « de l'article 9, alinéa 3, 10°, 11° et 12° ».

Cette observation vaut également pour l'article 11, alinéa 2.

Article 12

1. De l'accord du délégué du Ministre, dans la phrase introductive, il y a lieu d'écrire « une loterie de répartition, au sens de l'article 9 ».

2. Le 4°, indiquant que « 50 % des mises enregistrées visées au 1^o [...] sont attribués aux gains », il a été demandé au délégué du Ministre de préciser l'affectation des 50 % restants, ce à quoi il a répondu que « les 50 % restants vont à la Loterie Nationale ».

Dès lors que la Loterie Nationale percevra les 50 % restants des mises, il va de soi que ces recettes seront soumises aux règles du chapitre VII de la loi du 19 avril 2002, relatif à la rente de monopole et l'affectation des subsides de la Loterie Nationale ⁵.

3. Dans la version française de la même disposition, l'abréviation « al. » sera remplacée par le mot « alinéa ».

Cette observation vaut pour la suite du projet.

Article 18

1. De manière à assurer la concordance entre la version néerlandaise et la version française du texte, dans cette dernière version, au paragraphe 2, alinéa 3, les mots « Il mentionne » seront remplacés par les mots « Ce site Internet mentionne ».

⁴ Le mot « point » sera en effet omis dans la version française de cette disposition.

⁵ Voir en ce sens l'avis n° 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37323.pdf>, dont l'observation a été réitérée dans l'avis n° 58.958/4.

2. Hors les cas de réclamations relatives au paiement des lots liés à une prise de participation par internet, réglés par 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', les habilitations que l'auteur du projet puise dans la loi du 19 avril 2002 'relative à la rationalisation 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'énoncent les articles 23 et 24, de commencer la première phrase de l'article 18, § 3, alinéa 1^{er}, par les mots « Sous réserve des recours juridictionnels, (la suite comme au projet) »⁶.

*

⁶ Voir en ce sens l'avis n° 58.958/4.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 18, § 3, vierde lid, van het ontwerp, bepaalt dat “bij elke klacht [...] het spelticket [...] gevoegd [moet] zijn” en dat “op de keerzijde van het spelticket [...] de speler zijn naam, voornaam, telefoonnummer en adres [moet] vermelden.”

Op die manier impliceert het ontwerp het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens. De Gegevensbeschermingsautoriteit dient derhalve over dit ontwerp geraadpleegd te worden krachtens de artikelen 36, lid 4, en 57, lid 1, alsook overweging 96 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).’

ALGEMENE OPMERKING

Het ontworpen koninklijk besluit voorziet in de mogelijkheid om deelneming aan één of meer trekkingen van Vikinglotto te verwerven via terminals en verdeelautomaten die rechtstreeks verbonden zijn met een informaticasysteem dat door de Nationale Loterij wordt beheerd (artikel 14, eerste lid, b) van het ontwerp).

Wat het plaatsen van verdeelautomaten betreft, heeft de afdeling Wetgeving, in advies 56.963/2, gegeven op 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 wetgeving¹ ter discussie stellen. 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

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

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.”²

Dezelfde opmerkingen dienen gemaakt te worden³ met betrekking tot de bepaling in artikel 14, tweede lid, van het ontwerp – luidende: “De Nationale Loterij kan één of meerdere van voormelde deelnemingswijzen organiseren” – dat niet in overeenstemming is met artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002, waarbij vereist wordt dat de Koning de “algemene regels” bepaalt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Aangezien het gaat om de aanduiding van de voordragende minister schrijve men in de aanhef “Op voordracht van de minister bevoegd voor de Nationale Loterij.”

DISPOSITIEF

Artikel 2

Ter wille van de overeenstemming tussen de beide taalversies van de tekst dienen in punt 1° van de Franse tekst de woorden “le montant exact des montants des gains” vervangen te worden door de woorden “les montants exacts des gains”.

Artikel 3

In de Franse tekst van het tweede lid moet de vrouwelijke vorm van het adjectief “public” gebruikt worden.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56963.pdf>.

³ Die opmerkingen zijn reeds geformuleerd in advies 58.958/4, op 9 maart 2016 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 1 april 2016 ‘houdende het reglement van EuroMillions, openbare loterij georganiseerd door de Nationale Loterij’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58958.pdf>.

Artikel 4

In de Franse tekst van het derde lid moet het woord “le”, dat tussen het woord “son” en de woorden “numéro Viking favori” staat, weggelaten worden.

Artikel 6

Het teken “§ 1.” moet weggelaten worden.

Artikel 8

In punt 1° moeten de woorden “, onder voorbehoud van 3°” ingevoegd worden aan het begin van de zin en in artikel 8, 3°, eerste zin, moeten de woorden “overeenkomstig 1°” weggelaten worden.

Artikel 9

1. In de inleidende zin van het derde lid moeten de woorden “dient als volgt te worden toegepast” vervangen worden door de woorden “wordt als volgt toegepast.”

2. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in de Franse tekst van dezelfde bepaling de woorden “tirés au sort” ingevoegd moeten worden na de woorden “les 6 numéros principaux”.

3. Artikel 9, derde lid, 1°, bepaalt:

“De spelers die in België hebben deelgenomen en die de 6 uitgelote hoofdnnummers hebben gekozen, winnen één keer het bedrag dat wordt toegewezen aan winstrang 1, en zeven keer het winstbedrag dat wordt toegewezen aan de winnende spelcombinaties van winstrang 2 [...]”

Artikel 7, § 1, derde lid, bepaalt:

“Elke winnende spelcombinatie wordt slechts één maal gerangschikt, met name in de hoogste winstrang waartoe zij behoort.”

Op een vraag naar de verenigbaarheid van beide artikelen heeft de gemachtigde van de minister het volgende aangegeven:

“[...] la situation suivante pourrait se présenter : imaginons que les chiffres 1-2-3-4-5-6 + Viking 1 soient tirés au sort. Le joueur qui a choisi cette combinaison gagnante des 6 numéros et du numéro Viking gagne le Jackpot (rang 1) mais aussi nécessairement 7 fois le rang 2. Car il a les 6 numéros + le numéro Viking correct (rang 1 ; ceci est en effet une des 8 combinaisons ci-dessus). Mais il aura aussi sept fois les 6 numéros corrects (rang 2), c’est-à-dire avec ses 7 autres combinaisons.

Chaque combinaison de jeu est en effet classée une fois : au rang le plus élevé.

Ce que cette disposition veut éviter est surtout qu'un joueur ne dise : avec cette combinaison j'ai aussi gagné au rang 3 (car j'ai aussi 5 numéros et le Viking favori corrects), au rang 4 (car j'ai aussi 5 numéros corrects), au rang 5 etc."

De voorliggende bepalingen moeten aldus worden herzien dat in de tekst de strekking van de regels die de steller ervan wil verankeren, met de vereiste nauwkeurigheid weergegeven wordt.

4. Het vierde lid moet aangevuld worden met de woorden “, onder voorbehoud van artikel 2, tweede lid, 1°”, aangezien krachtens die laatste bepaling het lotenplan wel degelijk, per winstrang, op elk grondgebied van een deelnemende Loterij kan verschillen, “buiten winstrang 1 en 2.”

Artikel 10

In het tweede lid schrijve men “van artikel 9, derde lid, 10°, 11° en 12°.”

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 11, tweede lid.

Artikel 12

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in de inleidende zin geschreven dient te worden “een loterij met verdeling, in de zin van artikel 9.”

2. In verband met punt 4°, waarin staat dat “50 % van de ingezette bedragen bedoeld in 1°⁴ (...), [terugvloeit] naar de winstuitkering”, is aan de gemachtigde van de minister gevraagd om te verduidelijken wat de bestemming is van de overblijvende 50 %, waarop hij geantwoord heeft dat “les 50 % restants vont à la Loterie Nationale”.

Aangezien de Nationale Loterij de overblijvende 50 % van de inzetbedragen zal innen, spreekt het voor zich dat die inkomsten onderworpen zullen zijn aan de regels van hoofdstuk VII van de wet van 19 april 2002, in verband met de monopolierente en de bestemming van de subsidies van de Nationale Loterij.⁵

3. In de Franse tekst van dezelfde bepaling moet de afkorting “al.” vervangen worden door het woord “alinéa”.

Die opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp.

⁴ Het woord “point” in de Franse tekst van die bepaling, dient immers weggelaten te worden.

⁵ Zie in die zin advies 37.323/2/V, op 2 september 2004 verstrekt 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 »’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37323.pdf>, waarvan de opmerking herhaald is in advies 58.958/4.

Artikel 18

1. Ter wille van de overeenstemming tussen beide taalversies van de tekst moeten in paragraaf 2, derde lid, van de Franse tekst de woorden “Il mentionne” vervangen worden door de woorden “Ce site Internet mentionne”.

2. Buiten de gevallen van klachten in verband met de uitbetaling van loten die verbonden zijn aan een deelnemingsverwerving via internet, geregeld bij 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’, staan de machtigingen die de steller van het ontwerp put uit de wet van 19 april 2002 ‘tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij’ hem niet toe een klachtenprocedure in te stellen die geactiveerd zou moeten worden voordat een beroep of een vraag ingeleid wordt bij een rechter. Naar het voorbeeld van het bepaalde in de artikelen 23 en 24, dient de eerste zin van artikel 18, § 3, eerste lid, dan ook te beginnen met de woorden “Onder voorbehoud van rechterlijk beroep, (het vervolg zoals in het ontwerp).”⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁶ Zie in die zin advies 58.958/4.