CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.149/4
du 22 avril 2020

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.149/4
van 22 april 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van 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'

‡LW-GEEUOFGDG-GHBEMW‡

Le 23 mars 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 'modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 avril 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 Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 22 avril 2020.

*

Op 23 maart 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 'tot wijziging van 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 '.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 april 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 Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 22 april 2020.

*

‡LW-GEEUOFGDG-GHBEMW‡

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.

Le projet d'arrêté royal modifiant 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', vise à permettre à « un tiers intéressé ou désigné en justice » de « demander qu'un joueur se fasse interdire l'accès à une partie ou à la totalité des jeux à distance proposés », dès lors que ce joueur a fait l'objet d'une « décision d'interdiction d'accès prise par la Commission des jeux de hasard en vertu de l'article 54, § 3, points 1, 2, 4 et 6, et § 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs ».

Les décisions d'interdiction d'accès auxquelles il est ainsi référé concernent les jeux de hasard réglés par la loi du 7 mai 1999 'sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs', pour lesquels une obligation d'enregistrement existe. Les personnes concernées sont celles mentionnées aux points 1, 2, 4 et 6 de l'article 54, § 3, de la loi du 7 mai 1999, ainsi qu'au paragraphe 4 du même article [1]. Les jeux de hasard auxquels l'article 54, §§ 3 et 4, s'applique, n'incluent pas les concours et loteries organisés par la Loterie nationale, ces concours et loteries étant expressément exclus du champ d'application de la loi du 7 mai 1999 par son article 3*bis*, alinéa 1er.

[1] « § 3. La commission des jeux de hasard prononce l'exclusion de l'accès aux jeux de hasard au sens de la présente loi pour lesquels une obligation d'enregistrement existe :
1. des personnes qui l'ont volontairement sollicité ;
2. des personnes protégées en vertu de l'article 492/1 du Code civil, à la demande de leur administrateur ;
3. des personnes à qui, conformément à l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934, interdiction a été faite d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, après notification par le ministère public ;
4. des personnes qui ont un problème de dépendance au jeu. Cette interdiction d'accès peut être prononcée à la demande de toute personne intéressée. La demande comporte les motifs et est introduite auprès de la commission. La commission rend sa décision après avoir invité le joueur concerné à présenter ses moyens de défense ;
6. des personnes pour lesquelles la demande de règlement collectif de dettes a été déclarée admissible.
§ 4. La commission prononce préventivement l'exclusion de l'accès aux jeux de hasard au sens de la présente loi pour lesquels une obligation d'enregistrement existe :
1. des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément à l'article 1239 du Code judiciaire ou pour lesquelles un procès-verbal de saisine d'office a été établi conformément aux articles 1238, § 2, et 1243 du Code judiciaire ;
2. des personnes à protéger pour lesquelles une requête a été introduite conformément a l'article 5 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux.
Les interdictions préventives énumérées au premier alinéa prennent fin lorsque la commission a été avisée des décisions visées à l'article 1250 du Code judiciaire et aux articles 8, 12 et 30 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux.
Les informations devant être transmises à la commission par les instances judiciaires peuvent être envoyées par voie électronique ».

‡LW-GEEUOFGDG-GHBEMW‡

Le projet d'arrêté vise donc à organiser un régime permettant d'exclure les personnes interdites en application de l'article 54, § 3, points 1, 2, 4 et 6, et § 4, de la loi du 7 mai 1999 de toute participation aux concours et loteries à distance organisés par la Loterie nationale.

Le projet se donne comme fondement légal les articles 3, § 1er, alinéa 1er, 6, § 1er, et 11, § 1er, de la loi du 19 avril 2002 'relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale'. L'article 11, § 1er, ne contient pas d'habilitation au Roi et ne constitue donc pas le fondement légal de l'arrêté en projet. Les articles 3, § 1er, alinéa 1er, et 6, § 1er, habilitent tous deux le Roi à fixer les « formes » et les « modalités générales » de l'organisation, par la Loterie Nationale, de loteries publiques et concours.

L'article 13 de l'arrêté royal du 24 novembre 2009 traite déjà de l'exclusion d'un joueur « de l'accès à une partie ou à la totalité des jeux à distances proposés », mais à la suite d'une demande formulée par le joueur lui-même, de sorte que cette exclusion entre dans l'habilitation de fixer les formes et les modalités générales des loteries publiques et concours.

En revanche, l'article 13, §§ 2 et 3, en projet, tend à instituer un régime d'interdiction d'accès aux jeux à distance organisés par la Loterie nationale de personnes qui ont fait l'objet d'une décision d'interdiction de participer à des jeux de hasard réglés par la loi du 7 mai 1999, interdiction d'accès aux jeux à distance appelée à intervenir à la suite d'une demande formulée, non par le joueur lui-même, mais par des tiers (tiers intéressé ou désigné en justice).

Un tel dispositif emporte une restriction à la liberté des individus. Il ne peut dès lors être valablement institué que moyennant l'adoption préalable d'une disposition législative consacrant et encadrant le mécanisme. Il s'ensuit que le dispositif à l'examen excède la limite des habilitations invoquées au préambule.

Le projet d'arrêté manquant de base légale, son examen ne sera pas poursuivi plus avant.

*

‡LW-GEEUOFGDG-GHBEMW‡

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.

Het ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van 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' strekt ertoe aan "een belanghebbende derde of een derde in rechte aangeduid" de mogelijkheid te bieden "te vragen om een speler de toegang te laten ontzeggen tot een deel of het geheel aan voorgestelde spelen op afstand" zodra ten aanzien van die speler een "beslissing tot toegangsverbod [genomen is] door de Kansspelcommissie op grond van artikel 54, § 3, punt 1, 2, 4 en 6, en § 4 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers".

De beslissingen tot toegangsverbod waarnaar aldus verwezen wordt, gelden voor de kansspelen die geregeld worden bij de wet van 7 mei 1999 'op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers' en waarvoor een registratieplicht geldt. De betrokken personen zijn die welke vermeld worden in de punten 1, 2, 4 en 6 van artikel 54, § 3, van de wet van 7 mei 1999, en in paragraaf 4 van datzelfde artikel.[1] De wedstrijden en loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij behoren niet tot de kansspelen waarop artikel 54, §§ 3 en 4, van toepassing is, aangezien die wedstrijden en loterijen bij artikel 3*bis*, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 uitdrukkelijk uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van die wet.

[1] "§ 3. De [kansspel]commissie ontzegt de toegang tot de kansspelen in de zin van deze wet waarvoor een registratieplicht geldt aan:
1. personen die daarom zelf hebben verzocht;
2. personen beschermd krachtens artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek op verzoek van hun bewindvoerder;
3. personen aan wie krachtens het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 een verbod is opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen, na kennisgeving door het openbaar ministerie;
4. personen met een probleem van gokverslaving. Dit toegangsverbod kan op verzoek van elke belanghebbende worden uitgesproken. Het verzoek omvat de motieven en wordt ingediend bij de commissie. De commissie neemt haar beslissing na de betrokken speler uitgenodigd te hebben zijn verweermiddelen naar voor te brengen;
6. personen voor wie het verzoek tot collectieve schuldenregeling toelaatbaar werd verklaard.
§ 4. De commissie ontzegt preventief de toegang tot de kansspelen in de zin van deze wet waarvoor een registratieplicht geldt aan:
1. de te beschermen persoon voor wie een verzoekschrift is ingediend overeenkomstig artikel 1239 van het Gerechtelijk Wetboek of een proces-verbaal van ambtshalve aanhangig maken werd opgesteld overeenkomstig de artikelen 1238, § 2, en 1243 van het Gerechtelijk Wetboek;
2. de te beschermen persoon voor wie een verzoekschrift is ingediend overeenkomstig artikel 5 van de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke.
De preventieve ontzeggingen opgesomd in het eerste lid nemen een einde wanneer de commissie in kennis is gesteld van de beslissingen bedoeld in artikel 1250 van het Gerechtelijk Wetboek en in de artikelen 8, 12 en 30 van de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke.
De informatie die aan de commissie moet worden overgezonden door de gerechtelijke instanties, kan op elektronische wijze worden verzonden."

‡LW-GEEUOFGDG-GHBEMW‡

Het ontwerpbesluit strekt er dan ook toe een regeling op te zetten die het mogelijk maakt om personen voor wie reeds een verbod geldt krachtens artikel 54, § 3, punten 1, 2, 4 en 6, en § 4, van de wet van 7 mei 1999 uit te sluiten van elke deelname aan de wedstrijden en loterijen op afstand georganiseerd door de Nationale Loterij.

Als rechtsgrond voor dit ontwerp worden de artikelen 3, § 1, eerste lid, 6, § 1, 1°, en 11, § 1, opgegeven van de wet van 19 april 2002 'tot rationalisering van de werking en het beheer van Nationale Loterij'. Dat artikel 11, § 1, bevat geen machtiging aan de Koning en vormt dan ook niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Bij beide voormelde artikelen 3, § 1, eerste lid, en 6, § 1, 1°, wordt de Koning gemachtigd te bepalen in welke "vormen" en volgens welke "algemene regels" de Nationale Loterij openbare loterijen en wedstrijden mag organiseren.

Artikel 13 van het koninklijk besluit van 24 november 2009 handelt reeds over het toegangsverbod voor een speler "tot een deel van of het geheel aan voorgestelde spelen" op afstand, doch naar aanleiding van een vraag uitgaande van de speler zelf, zodat dat verbod valt onder de machtiging tot het bepalen van de vormen waarin en de algemene regels volgens welke openbare loterijen en wedstrijden georganiseerd mogen worden.

Het ontworpen artikel 13, §§ 2 en 3, strekt er daarentegen toe een regeling in te voeren waarbij de toegang tot spelen op afstand georganiseerd door de Nationale Loterij ontzegd kan worden aan personen jegens wie een beslissing genomen is houdend verbod op het deelnemen aan de kansspelen geregeld bij de wet van 7 mei 1999, welk verbod op het deelnemen aan spelen op afstand opgelegd zou worden naar aanleiding van een vraag in die zin, uitgaande niet van de speler zelf maar van derden (belanghebbende derden of in rechte aangeduide derden).

Een dergelijke regeling impliceert een beperking van de vrijheid van het individu. Zo'n regeling kan dan ook slechts op geldige wijze ingevoerd worden mits vooraf een wettelijke bepaling aangenomen is waarbij dat mechanisme gehuldigd en afgebakend wordt. Daaruit volgt dat het voorliggend dispositief de grenzen te buiten gaat van de machtigingen die in de aanhef aangevoerd worden.

Aangezien dit ontwerpbesluit wettelijke grondslag mist, wordt het niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-GEEUOFGDG-GHBEIMW‡