

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

GRONDWETTELIJK HOF

[2021/201315]

Uittreksel uit arrest nr. 36/2021 van 4 maart 2021

Rolnummer 7298

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », ingesteld door de vzw « UBA-BNGO » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en F. Daoût, en de rechters J.-P. Moerman, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 november 2019, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 mei 2019) door de vzw « UBA-BNGO », de nv « Willy Michiels Company » en de bvba « Conexion », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Van Damme en Mr. D. Pattyn, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden wet

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 en 37 van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 7 mei 2019).

B.1.2. De bestreden wet brengt wijzigingen aan in de wet van 7 mei 1999 « op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers » (hierna : de wet van 7 mei 1999). De initiële wet van 7 mei 1999 heeft als doelstelling :

« een aantal principes bij wet vast te leggen : een kader dat speloperatoren aan strikte uitbatingsregels zou binden met, als compensatie, de zekerheid van beroep en van redelijke winst.

Dit voorstel vertrekt van een tweevoudig principe :

- het uitbaten van kansspelen blijft - *a priori* - verboden;
- een uitbatingstoelating moet beschouwd worden als een voorrecht dat bij overtreding of schending van de opgelegde regels, onmiddellijk moet herroepen worden.

[...]

Alles wordt bedacht in functie van een viervoudig doel :

- de bescherming van de maatschappij en de openbare orde;
- de bescherming van de speler;
- de bescherming van de uitbaters;
- de bescherming van de fiscale belangen van de Gewesten » (*Parl. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-419/1, pp. 2-3).

Derhalve hanteert de wet van 7 mei 1999 het principe dat het exploiteren van kansspelen *a priori* verboden is, maar er wordt in uitzonderingen voorzien door een systeem van toelatingen in de vorm van de toekenning van vergunningen door de Kansspelcommissie (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 3-4).

B.1.3. Het algemene opzet van de bestreden wet van 7 mei 2019 kan als volgt worden samengevat :

« Het ontwerp van wet wijzigt de bepalingen van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers om voornoemde wet inzonderheid aan te passen aan bepaalde bij de speloperatoren vastgestelde praktijken.

Het verhoogt het maximum aantal kansspelen die in drankgelegenheden mogen worden geëxploiteerd, en verbiedt de exploitatie van machines die niet bij wet zijn toegestaan.

De samenstelling van de Kansspelcommissie en de benoemingsvoorwaarden worden gewijzigd.

De sanctiebevoegdheid van de Kansspelcommissie wordt versterkt.

De inrichtingen klasse IV zijn verplicht om een convenant af te sluiten met de gemeente waarin zij zich wensen te vestigen.

De zogenaamde virtuele kansspelen die worden geëxploiteerd in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, zijn verboden voor personen jonger dan 21 jaar en het EPIS-controlesysteem wordt toepasselijk voor de vaste kansspelinrichtingen klasse IV.

De Koning krijgt de bevoegdheid om de reclame voor kansspelen te reglementeren » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 3).

Ten aanzien van de « 3.3-toestellen » (eerste middel)

B.2. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3 en 18 van de bestreden wet van 7 mei 2019.

Artikel 2 bepaalt :

« Artikel 2 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, wordt aangevuld met de bepaling onder 11°, luidende :

‘ 11° automatische kansspelen met verminderde inzet : toestel waarop kansspelen worden geëxploiteerd waarbij met het kansspel minder kan gespeeld worden dan op andere toestellen in kansspelinrichtingen klasse III, waardoor het geheel van de inzetten resulteert in een gemiddeld uurverlies dat lager ligt dan het bedrag per uur bedoeld in artikel 8, derde lid, en de inzetten per spel de waarde van het hoogste muntstuk in omloop niet kan overstijgen.

De Koning bepaalt de hoogte van de inzetten bedoeld in het eerste lid, 11°. ’ ».

Artikel 3 bepaalt :

« In artikel 3 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de bepaling onder 3. van het eerste lid worden de woorden ‘ klasse I en II ’ vervangen door de woorden ‘ klasse I en II, met uitzondering van kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III die gebruik maken van een toestel ’ ;

2° tussen het eerste en het tweede lid worden twee leden ingevoegd, luidende :

‘ De kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., die worden aangeboden op toestellen, zijn verboden voor minderjarigen en kunnen alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de kansspelcommissie. De controle van de leeftijd van de speler dient op automatische wijze te gebeuren via een e-ID-lezer.

De gemeentelijke overheid kan de kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., al dan niet aangeboden op toestellen, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen. ’ ;

3° in het huidige tweede lid worden de woorden ‘ in toepassing van de punten 2 en 3 de nadere voorwaarden ’ vervangen door de woorden ‘ met toepassing van het eerste lid, 2. en 3., de nadere voorwaarden ’ ».

Ingevolge die wijziging bepaalt artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 :

« Geen kansspelen in de zin van deze wet zijn :

1. de sportbeoefening;
2. spelen die aan de speler of gokker geen ander voordeel opleveren dan het recht om maximaal vijf keer gratis verder te spelen;
3. kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I en II, met uitzondering van kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III die gebruik maken van een toestel, alsook spelen uitgebaat door pretparken of door kermisexploitanten naar aanleiding van kermis, handelsbeurzen of andere beurzen onder soortgelijke omstandigheden, alsook spelen die occasioneel en maximaal vier keer per jaar worden ingericht door een plaatselijke vereniging ter gelegenheid van een bijzondere gebeurtenis of door een feitelijke vereniging met een sociaal of liefdadig doel of een vereniging zonder winstgevend oogmerk ten behoeve van een sociaal of liefdadig doel, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren.

De kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., die worden aangeboden op toestellen, zijn verboden voor minderjarigen en kunnen alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de kansspelcommissie. De controle van de leeftijd van de speler dient op automatische wijze te gebeuren via een e-ID-lezer.

De gemeentelijke overheid kan de kaart- of gezelschapsspelen, bedoeld in het eerste lid, 3., al dan niet aangeboden op toestellen, en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen.

De Koning bepaalt met toepassing van het eerste lid, 2. en 3., de nadere voorwaarden van het soort inrichting, het soort spel, het bedrag van de inzet, het voordeel dat kan worden toegekend en het gemiddeld uurverlies ».

Artikel 18 bepaalt :

« In artikel 39 van dezelfde wet worden de woorden ‘ twee kansspelen ’ vervangen door de woorden ‘ twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet ’ ».

B.3.1. Volgens de verzoekende partijen schenden de artikelen 2, 3 en 18 van de wet van 7 mei 2019 artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen rechtsbeginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en van de vrijheid van ondernemen.

De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen tussen de uitbaters van kaart- en gezelschapsspelen die met een toestel worden uitgeoefend, die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren (hierna : « 3.3-toestellen »), naargelang die spelen worden uitgeoefend, enerzijds, buiten een kansspelinrichting klasse I, II en III en, anderzijds, in een kansspelinrichting klasse III.

De eerste categorie van uitbaters is niet aan dezelfde voorwaarden en beperkingen onderworpen als de tweede categorie, wat betreft de toepassing van de wet van 7 mei 1999 en van alle verplichtingen die eruit voortvloeien, het maximumaantal « 3.3-toestellen » die mogen worden uitgebaat en het bedrag van de inzet en het gemiddeld uurverlies.

B.3.2. De verzoekende partijen geven niet aan in welk opzicht de bestreden artikelen 2, 3 en 18 van de wet van 7 mei 2019 artikel 12 van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zouden schenden. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van die bepalingen.

B.4.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.2. Artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« De vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken ».

Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.4.3. De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen zijn algemene rechtsbeginselen die tevens zijn opgenomen in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, dat bepaalt dat eenieder vrij is om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen.

De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen moeten worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europees Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan, als bevoegdheidsverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.5. Met de wet van 7 mei 1999, wordt een wettelijke definitie van het begrip « kansspel » ingevoerd. Een « kansspel » is elk spel waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van die inzet door minstens één van de spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één van de spelers of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte (artikel 2, 1^o, van de wet van 7 mei 1999). De wetgever heeft van die definitie naast sport (artikel 3, 1^o, van de wet van 7 mei 1999) ook spelen die aan de speler of gokker geen ander voordeel dan het recht om maximaal vijf keer gratis verder te spelen (artikel 3, 2^o) en bepaalde kaart- en gezelschapsspelen (artikel 3, 3^o) uitgesloten.

Volgende categorieën van kansspelen kunnen worden onderscheiden :

1. De kansspelen in de zin van artikel 2, 1^o, van de wet van 7 mei 1999, die onderworpen zijn aan het principiële verbod en de vergunningplicht in de artikelen 4 en 25 van de wet van 7 mei 1999. Het betreft « elk spel waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van deze inzet door minstens één der spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één der spelers of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte ».

2. De automatische kansspelen met verminderde inzet in de zin van artikel 2, 11^o, van de wet van 7 mei 1999, die geen kaart- of gezelschapsspelen zijn in de zin van artikel 3, 3^o, van de wet van 7 mei 1999. Het betreft een « toestel waarop kansspelen worden geëxploiteerd waarbij met het kansspel minder kan gespeeld worden dan op andere toestellen in kansspelinrichtingen klasse III, waardoor het geheel van de inzetten resulteert in een gemiddeld uurverlies dat lager ligt dan het bedrag per uur bedoeld in artikel 8, derde lid, en de inzetten per spel de waarde van het hoogste muntstuk in omloop niet kan overstijgen ».

3. De kaart- of gezelschapsspelen, die niet met een toestel worden uitgeoefend (en dus niet automatisch zijn), die worden uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I en II en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe aard in de zin van artikel 3, 3^o, van de wet van 7 mei 1999 kunnen opleveren.

4. De kaart- of gezelschapsspelen in de zin van artikel 3, 3^o, van de wet van 7 mei 1999, die met een toestel worden uitgeoefend en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren, die worden uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen I, II en III.

5. De kaart- of gezelschapsspelen in de zin van artikel 3, 3^o, van de wet van 7 mei 1999, die met een toestel worden uitgeoefend en die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren, die worden uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III.

B.6.1. Krachtens het bestreden artikel 2 van de wet van 7 mei 2019 mag het geheel van de inzetten op automatische kansspelen met verminderde inzet niet hoger zijn dan een gemiddeld uurverlies van 12,50 euro (artikel 8 van de wet van 7 mei 1999) en kunnen de inzetten per spel niet hoger zijn dan 2 euro.

Aangezien « automatische kansspelen met verminderde inzet » kansspelen zijn in de zin van de wet van 7 mei 1999, zijn zij in beginsel onderworpen aan het toepassingsgebied en het vergunningsstelsel van de wet van 7 mei 1999, behalve indien zij door artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 van het toepassingsgebied zijn uitgesloten.

B.6.2. Het bestreden artikel 3 van de wet van 7 mei 2019 heeft tot doel kaart- en gezelschapsspelen, die voorheen door artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 van de definitie van kansspelen waren uitgesloten, in bepaalde gevallen te reglementeren. Volgens de wetgever is het aangewezen om de plaatsing van « 3.3-toestellen » in kansspelinrichtingen klasse III te beperken.

De parlementaire voorbereiding vermeldt dienaangaande :

« De huidige toestellen 3.3 in kansspelinrichtingen klasse III worden bijgevolg onder het toepassingsgebied geplaatst van het gewijzigd artikel 39. De Kansspelcommissie heeft meermaals vastgesteld dat de mens behoefte heeft aan spelplezier in cafés, waardoor nu reeds machines worden uitgebaat zonder dat criteria zijn vastgelegd. Nochtans zijn deze spelen van zo'n aard dat het aangewezen is het soort inrichting strikt vast te leggen, zodat een algemene exploitatie van de spelzucht in de maatschappij ingeperkt wordt. De machines kunnen worden geëxploiteerd onder die nieuwe exploitatievoorwaarden. Bijvoorbeeld maximum 2 machines in een café. Op andere locaties blijft het mogelijk om toestellen 3.3 te plaatsen. Deze toestellen moeten evenwel door de Kansspelcommissie toegestaan worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 6).

Met betrekking tot het amendement dat aan de basis ligt van artikel 3 vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« 1) Het [amendement] strekt er in de eerste plaats toe de kaart- en gezelschapsspelen die, zonder gebruik te maken van een toestel, in cafés worden georganiseerd, eveneens buiten het toepassingsgebied van de Kansspelwet te houden, net zoals dat al het geval was wanneer dergelijke spelen buiten cafés worden georganiseerd. Zo kunnen spelen met een traditioneel en lokaal karakter worden gevrijwaard.

2) Daarnaast wordt beoogd de lokale overheden de bevoegdheid te geven om, in het kader van hun bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde, bepaalde kleinschalige (kans)spelen - de kaart- en gezelschapsspelen - te onderwerpen aan een voorafgaandelijke toelating en bepaalde exploitatievoorwaarden (ook als ze worden aangeboden door middel van toestellen).

3) Er wordt ook een principieel spelverbod voor minderjarigen ingevoerd wanneer deze spelen door middel van een toestel worden aangeboden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 36, 37 en 39).

De wetgever heeft hiervoor de volgende regeling tot stand gebracht :

- Kaart- of gezelschapsspelen, uitgeoefend in kansspelinrichtingen klasse III, die gebruik maken van een toestel (« 3.3-toestellen »), worden als een kansspel beschouwd in de zin van de wet van 7 mei 1999; zij vallen onder de vergunningsplicht (artikel 4 *juncto* 39 van de wet van 7 mei 1999) en het bijbehorende kader inzake regulering en controle.

- Kaart- of gezelschapsspelen die niet worden uitgeoefend in een kansspelinrichting klasse I, II of III, zijn geen kansspelen, maar wanneer ze worden aangeboden op toestellen (« 3.3-toestellen »), zijn ze voor minderjarigen verboden en kunnen ze alleen worden gespeeld op toestellen die uitdrukkelijk zijn toegelaten door de Kansspelcommissie.

De gemeentelijke overheid kan de kaart- of gezelschapsspelen die niet als kansspelen worden beschouwd (artikel 3, eerste lid, 3^o, van de wet van 7 mei 1999) aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden onderwerpen (artikel 3, derde lid, van de wet van 7 mei 1999). Dit geldt ongeacht of de kaart- of gezelschapsspelen worden aangeboden op toestellen.

B.6.3. Het bestreden artikel 18 wijzigt artikel 39 van de wet van 7 mei 1999, dat de kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden voortaan definieert als « inrichtingen waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor gebruik ter plaatse en waarin maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet worden geëxploiteerd ». Daaruit volgt dat kansspelinrichtingen klasse III maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet kunnen exploiteren.

Die beperking werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Artikel 12 bepaalt het maximum aantal kansspeltoestellen dat door drankgelegenheden mag worden uitgebaat. Een café zal twee nieuwe kansspelen met verminderde inzet mogen uitbaten.

Het is de bedoeling om de caféhouders de mogelijkheid te bieden een spelactiviteit met een zekere economische rentabiliteit te ontwikkelen. Tegelijk werd de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 3.3 gesloten waarbij verwezen wordt naar art. 3 van deze wet.

Naar aanleiding van advies 63.661/4 van de Raad van State van 4 juli 2018 werd de definitie van ' automatische kansspelen met verminderde inzet ' ingevoegd in de wet op de kansspelen ». (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

B.7. Het Hof dient zich in wezen uit te spreken over de vraag of het feit dat de wetgever de « 3.3-toestellen » die worden uitgebaat binnen een kansspelinrichting klasse III aan de wet van 7 mei 1999 onderwerpt, met uitsluiting van de « 3.3-toestellen » die niet worden uitgebaat binnen een kansspelinrichting klasse III (noch binnen een inrichting klasse I of II), terwijl die toestellen in beide gevallen slechts een zeer beperkte inzet vereisen en voor de speler slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren, grondwettig is. Het Hof onderzoekt het middel in die zin.

B.8.1. Het Hof toetst de bestreden bepalingen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.8.2. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.9.1. De bestaansreden van de categorie « kansspelinrichting klasse III of drankgelegenheid » is, volgens de hierboven geciteerde parlementaire voorbereiding, de mogelijkheid om een beperkt, legaal en gereguleerd aanbod van kansspelen aan te bieden in drankgelegenheden. De maatregelen die de wetgever heeft genomen, strekken ertoe de proliferatie van illegale kansspelen tegen te gaan en te zorgen voor de bescherming van de maatschappij en de openbare orde, de bescherming van de speler, de bescherming van de uitbaters en de bescherming van de fiscale belangen van de gewesten.

Ingevolge de wijziging die bij de bestreden wet is aangebracht, mag een drankgelegenheid twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet exploiteren, op voorwaarde dat de uitbater over een vergunning klasse C beschikt en de toepasselijke regels naleeft.

B.9.2. Het verschil in behandeling is in redelijkheid verantwoord, rekening houdend met de vaststelling dat de wijze van exploitatie, namelijk binnen of buiten een drankgelegenheid, een grote invloed heeft op het teweegbrengen van een gokverslaving. De verkoop van drank en het gebruik ervan ter plaatse in een kansspelinrichting klasse III laat immers toe dat een speler gedurende een langere periode van de « 3.3-toestellen » gebruik maakt. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt :

« De minister legt uit dat de huidige wetgeving cafés toestaat om twee bingotoestellen te plaatsen. Daarnaast kunnen een onbeperkt aantal ' pseudo-kansspelen ' worden aangeboden, de zogenaamde 3.3-toestellen. Die laatste toestellen vallen niet onder de kansspelwetgeving en zijn dus niet gereguleerd en worden niet gecontroleerd. Men stelt evenwel vast dat ook deze toestellen minstens even verslavend kunnen zijn als gereguleerde kansspelen. Bovendien zijn cafés recreatieve inrichtingen waar mogelijk ook minderjarigen aanwezig zijn. Om deze redenen vindt de regering het aangewezen om de zogenaamde 3.3-toestellen in cafés eveneens onder het toepassingsgebied te brengen van de Kansspelwet en de plaatsing ervan te reglementeren. Dat impliceert leeftijdscontroles, beperkingen op de inzet en het aantal toestellen dat kan geplaatst worden, een vergunningsplicht, een toezicht door de Kansspelcommissie » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35).

B.9.3. Bovendien dient te worden vastgesteld dat een uitbater van een kansspelinrichting klasse III, twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet mag exploiteren. Er rust op hem derhalve geen absoluut verbod om kansspelen te exploiteren.

B.9.4. Vervolgens is het risico dat minispeelhallen met « 3.3-toestellen » zouden ontstaan in andere plaatsen dan drankgelegenheden verwaarloosbaar. Kaart- of gezelschapsspelen, ongeacht of gebruik wordt gemaakt van een toestel, buiten de kansspelinrichtingen klasse I, II en III, zijn slechts uitgesloten van de wet van 7 mei 1999 wanneer « die slechts een zeer beperkte inzet vereisen en aan de speler of gokker slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren » (artikel 3, eerste lid, 3^o, van de wet van 7 mei 1999). Artikel 3, tweede en derde lid, van de wet van 7 mei 1999 stelt nog diverse bijkomende voorwaarden voor kaart- of gezelschapsspelen die gebruik maken van een toestel, die, ingevolge artikel 3, eerste lid, 3^o, van de wet van 7 mei 1999, niet als een kansspel in de zin van de wet van 7 mei 1999 worden beschouwd en buiten een kansspelinrichting klasse III worden geëxploiteerd :

- er geldt een spelverbod voor minderjarigen;
- er kan alleen worden gespeeld op toestellen die daartoe uitdrukkelijk zijn toegelaten door de Kansspelcommissie;
- de controle van de leeftijd van de speler gebeurt op automatische wijze door middel van een e-ID-lezer;
- de gemeente kan de toestellen aan een voorafgaande toelating onderwerpen en aan niet-technische exploitatievoorwaarden.

Voormelde voorwaarden belemmeren het inrichten van minispeelhallen met « 3.3-toestellen » op andere locaties.

B.9.5. Daarnaast wenste de wetgever, met het toekennen van de bevoegdheid aan de gemeente om toelatingen te verstrekken en in voorkomend geval niet-technische exploitatievoorwaarden op te leggen, een regeling tot stand te brengen waarbij aan het bestuursniveau, dat het dichtst bij de burger staat en dus het best in staat is om de concrete lokale omstandigheden te evalueren, de mogelijkheid wordt geboden om passend op te treden. De bestreden regeling laat ruimte voor maatwerk afhankelijk van de concrete noden van de gemeente inzake de openbare orde. In het Kamerverslag wordt onder meer vermeld :

« [Een lid] vreest dat er ongelijkheid tussen de gemeenten dreigt te ontstaan bij de beoordeling, al naar gelang van de persoonlijke voorkeur van de lokale bewindvoerders. Dat gevaar bestaat niet in zijn voorstel (subamendement nr. 43).

[Een ander lid] blijft bij zijn standpunt : de lokale overheid is het best geplaatst om rekening te houden met de regionale en lokale omstandigheden. In de door hem voorgestelde regeling wordt maximaal rekening gehouden met het subsidiariteitsprincipe. Hij gaat er bovendien van uit dat het niet de burgemeester alleen is, die die beslissing neemt. Dit lijkt hem minstens een zaak voor het College van burgemeester en schepenen.

[Een ander lid] sluit zich aan bij de visie van [het eerste lid]. Hij wijst er bovendien op dat het amendement voorziet dat de voorafgaandelijke toelating ook betrekking kan hebben op kaart- of gezelschapsspelen die aangeboden worden op toestellen. Bestaat dan niet het gevaar dat de overheden van sommige gemeenten een vorm van goktoerisme gaan stimuleren door in hun eigen gemeente toelating te geven voor dergelijke spelvorm terwijl dat in de gemeenten in de ruime omgeving verboden is ?

De minister wijst erop dat deze toestellen op dit ogenblik sowieso niet onder het toepassingsgebied van de Kansspelwet vallen. Er bestaat bijgevolg ook geen bevoegde overheid die een voorafgaande toelating kan geven. Ondanks het weinig verslavend karakter van de aangeboden spelen, zal het toch soms nuttig zijn om, op grond van redenen van openbare orde, toelatingsvoorwaarden te kunnen bepalen. Daarom heeft de Kansspelcommissie gesuggereerd om het mogelijk te maken dat de gemeente, bij wege van reglement bepaalde voorwaarden oplegt. Het kan bijvoorbeeld gaan om voorwaarden over de plaats waar dergelijke toestellen mogen worden opgesteld, de uren waarop ze ter beschikking mogen staan - er kunnen dus openingsuren worden opgelegd - enzovoort.

Er wordt benadrukt dat de gemeentelijke overheid geen verplichting heeft om die voorafgaande toelating en die voorwaarden op te leggen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 38).

B.9.6. Het exploiteren van kansspelen blijft *a priori* verboden (B.1.2), en aan de hand van een systeem van vergunningen wordt daarvan deels afgeweken. Een dergelijk systeem omvat *in se* een beperking van de vrijheid van ondernemen.

Zoals vermeld in B.7.2 en B.9.1, zijn de bestreden bepalingen verantwoord door het doel dat erin bestaat « 3.3-toestellen » die worden geplaatst in een kansspelinrichting klasse III, te reguleren. De maatregelen die de wetgever heeft genomen, zorgen voor de bescherming van de maatschappij en de openbare orde, de bescherming van de speler, de bescherming van de uitbaters en de bescherming van de fiscale belangen van de gewesten.

B.10. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de leeftijdsgrens en leeftijdscntrole (tweede middel)

B.11.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 35 en 37 van de bestreden wet van 7 mei 2019.

Artikel 3 is reeds geciteerd in B.3.

Artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij wordt een artikel 37/1 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 37/1. Het is minderjarigen verboden om deel te nemen aan de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij.

De leeftijdscntrole op de automaten die door de Nationale Loterij worden uitgebaat, geschiedt op basis van een e-ID of een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt.

Met voormelde automaten worden bedoeld individuele fysieke machines die, tegen betaling, spelen van openbare loterijen zonder tussenkomst van een verkoper verdelen. ’ ».

Artikel 37 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« De artikelen 3, 14, 21, 22, 23 en 34 treden in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van artikel 35 ».

B.11.2. De parlementaire voorbereiding vermeldt dienaangaande :

« Inzake de Nationale Loterij verduidelijkt de minister dat overeenkomstig het wetsontwerp de Nationale Loterij geen producten meer mag aanbieden aan minderjarigen. Dit aspect was tot op vandaag inderdaad nog niet geregeld. De Nationale Loterij heeft vergunningen om weddenschappen aan te bieden en valt enkel daarom onder de kansspelwet. Wat de soms evenzeer verslavende loterijproducten betreft, is de kansspelwet niet van toepassing en de Kansspelcommissie niet bevoegd » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27).

B.12.1. Volgens de verzoekende partijen schenden de artikelen 3, 35 en 37 van de wet van 7 mei 2019 artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen rechtsbeginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen.

De verzoekende partijen voeren aan dat de uitbaters van kansspelen in een kansspelinrichting klasse III en van « 3.3-toestellen » anders zouden worden behandeld dan de Nationale Loterij, omdat de uitbaters van de kansspelen in een kansspelinrichting klasse III en « 3.3-toestellen » uiterlijk op 1 augustus 2019 aan een leeftijdscntrole werden onderworpen, alsook aan een verplichting tot automatische leeftijdscntrole via een e-ID-kaartlezer, met uitsluiting van leeftijdscntrole door andere technologie met eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg, terwijl de automaten die door de Nationale Loterij worden uitgebaat en waarmee spelen van openbare loterijen zonder tussenkomst van een verkoper worden verdeeld pas onderworpen zouden worden aan een leeftijdsgrens en een leeftijdscntrole vanaf een door de Koning te bepalen datum en de leeftijdscntrole zowel kan geschieden op basis van een e-ID, als door een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt, zonder dat dit verschil in behandeling op een objectief criterium zou berusten, en pertinent en redelijk verantwoord zou zijn.

B.12.2. De verzoekende partijen geven niet aan in welk opzicht de artikelen 3, 35 en 37 van de bestreden wet artikel 12 van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zouden schenden. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van die bepalingen.

B.13.1. Het koninklijk besluit van 17 december 2019 « tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » voert artikel 37 van de bestreden wet van 7 mei 2019 uit en stelt de inwerkingtreding van artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 vast.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 december 2019 bepaalt :

« De dag waarop dit besluit in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, treden in werking :

1° artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij;

2° dit besluit ».

Het voormelde koninklijk besluit werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 januari 2020, zodat artikel 35 van de bestreden wet op 16 januari 2020 in werking is getreden en waardoor het sindsdien voor minderjarigen verboden is deel te nemen aan de openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij.

B.13.2. Het tweede middel is derhalve niet gegrond voor wat betreft het gebrek aan een datum van inwerkingtreding voor de leeftijdsvoorwaarde.

B.14. Het bestreden artikel 3 voert in de wet van 7 mei 1999 een verbod in voor minderjarigen om te spelen op de kaart- of gezelschapsspelen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 3°, van de wet van 7 mei 1999, die worden aangeboden op toestellen (« 3.3-toestellen ») en die worden uitgeoefend buiten de kansspelinrichtingen klasse I, II en III. Met betrekking tot die toestellen geldt een leeftijdscontrole via een e-ID-lezer en is een controle door een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt, niet mogelijk.

Voor zover de kaart- en gezelschapsspelen worden aangeboden in een kansspelinrichting klasse III, is de deelname eraan verboden voor minderjarigen op grond van artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999.

Voor zover de kaart- en gezelschapsspelen worden aangeboden in een kansspelinrichting klasse I of II, is de toegang tot die kansspelinrichting verboden aan personen jonger dan 21 jaar (artikel 54, § 1, van de wet van 7 mei 1999).

B.15.1. In de wet van 19 april 2002 « tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij » (hierna : de wet van 19 april 2002), wordt een onderscheid gemaakt tussen de « openbare loterijen », enerzijds, (artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002) en de « kansspelen en weddenschappen », anderzijds, (artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 april 2002).

Uit artikel 3bis, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 volgt dat de wet van 7 mei 1999 niet van toepassing is op « openbare loterijen » bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 19 april 2002. Ook bij de omschrijving van het maatschappelijk doel van de Nationale Loterij in artikel 6, § 1, van de wet van 19 april 2002 wordt een onderscheid gemaakt tussen openbare loterijen, enerzijds, en weddenschappen en kansspelen, anderzijds.

Artikel 7 van de wet van 19 april 2002 bepaalt dat de activiteiten bedoeld in artikel 6, § 1, 1° tot 4°, taken zijn van openbare dienst en dat de Nationale Loterij het monopolie heeft van de dienst bedoeld in artikel 6, § 1, 1°, « alsmede het recht voor de diensten bedoeld in artikel 6, § 1, 1°, 2° en 3°, gebruik te maken van de informatiemaatschappij-instrumenten ».

B.15.2. Bijgevolg dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de openbare loterijen, enerzijds, en de kansspelen en weddenschappen, anderzijds. Het begrip « openbare loterijen » dekt een andere lading dan de gereguleerde kansspelen die vallen onder het begrip « kansspelen », dat wordt gedefinieerd in de wet van 7 mei 1999. De Koning bepaalt op grond van artikel 6, § 1, 1°, van de wet van 19 april 2002 wat openbare loterijen zijn.

De Koning bepaalt daarnaast op grond van artikel 7 van de wet van 7 mei 1999 per klasse van kansspelinrichting de lijst kansspelen en het aantal kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan onder de voorwaarden van de voormelde wet van 7 mei 1999.

B.15.3. Dienvolgens dient te worden aangenomen dat de begrippen « openbare loterijen » en « kansspelen » elkaar in de realiteit niet overlappen en elk een eigen inhoud hebben. De openbare loterijen vertonen specifieke kenmerken die verband houden met de taak van openbare dienst en het monopolie die de Nationale Loterij ter zake heeft.

B.16.1. Voor wat de « kansspelen en weddenschappen » betreft die worden aangeboden door de Nationale Loterij, is de Nationale Loterij in beginsel onderworpen aan de wet van 7 mei 1999 (cf. het arrest van het Hof nr. 33/2004, B.8.2). Dit betekent dat de leeftijdsbeperkingen die gelden voor kansspelen bij particuliere exploitanten op dezelfde wijze gelden voor kansspelen die worden aangeboden door de Nationale Loterij.

B.16.2. Derhalve is het bij artikel 35 van de wet van 7 mei 2019 ingevoegde artikel 37/1 van de wet van 19 april 2002 niet van toepassing op de kansspelen die worden aangeboden door de Nationale Loterij en is de bij die bepaling ingevoegde leeftijdsvoorwaarde enkel van toepassing op openbare loterijen. Daardoor is het thans ook voor minderjarigen verboden deel te nemen aan openbare loterijen georganiseerd door de Nationale Loterij. Er wordt eveneens voorzien in een verplichte leeftijdscontrole op de automaten die, tegen betaling, spelen van openbare loterijen, zonder tussenkomst van een verkoper, verdelen.

B.16.3. Voor zover de verzoekende partijen de « 3.3-toestellen » die worden uitgebaat in kansspelinrichtingen klasse III vergelijken met de toestellen van de Nationale Loterij waarop openbare loterijen aangeboden worden, volstaat het vast te stellen dat de toestellen wegens hun aard niet vergelijkbaar zijn. Toestellen van de Nationale Loterij waarop openbare loterijen worden aangeboden, zijn geen « 3.3-toestellen »; het zijn louter verdeelautomaten van openbare loterijen. De « lottomatic » is enkel een verdeelautomaat en geen kansspel of loterij. Via de « lottomatic » worden openbare loterijen aangeboden zoals Euro Millions, Lotto, Joker en bepaalde krasbiljetten, maar een « lottomatic » keert geen winst uit. Om de winst te kunnen innen, dient de speler zich naar een traditioneel verkooppunt van de Nationale Loterij te begeven, waardoor het voor hem, in tegenstelling tot hetgeen het geval is met de « 3.3-toestellen », niet mogelijk is onmiddellijk zijn winst opnieuw in te zetten.

Bovendien volgt uit de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 6, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 19 april 2002 dat de openbare loterijen steeds georganiseerd moeten worden in de vorm en volgens de algemene regels die bepaald worden bij koninklijk besluit. Dit geldt inzonderheid ook wanneer openbare loterijen worden aangeboden via toestellen, zoals de « lottomatic ». Indien via een toestel producten worden aangeboden, dan dienen ook die producten te voldoen aan alle uitgiftevoorwaarden die per type loterijspel vastgesteld zijn bij koninklijk besluit. Die uitgiftevoorwaarden houden rekening met de bijzondere maatschappelijke rol die de Nationale Loterij speelt, inzonderheid inzake de bescherming van personen tegen verslaving.

B.17. Dat de Nationale Loterij, voor wat de openbare loterijen betreft, de mogelijkheid heeft om de leeftijd te controleren via een andere technologie die eenzelfde niveau van veiligheidswaarborg biedt als de e-ID, is niet van die aard dat het aan de bepaling haar grondwettigheid zou ontnemen.

De wens van de wetgever om een *level playing field* (Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17) te organiseren, kan worden geacht enkel betrekking te hebben op de nood aan een leeftijdscontrole, zonder dat het noodzakelijk is dat die leeftijdscontrole identiek dient te gebeuren voor de kansspelen en voor de openbare loterijen.

B.18. Het tweede middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de administratieve sanctieprocedure (derde middel)

B.19. Het derde middel heeft betrekking op de verplichte sanctieprocedure bij inbreuken op de wet van 7 mei 1999 en haar uitvoeringsbesluiten en de verplichte administratieve geldboete bij bepaalde inbreuken op de wet van 7 mei 1999. De schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 47, 49 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*. Het middel bestaat uit vier onderdelen.

B.20.1. In het derde middel worden de artikelen 9, 10, 11 en 12 van de wet van 7 mei 2019 bestreden.

Artikel 9 bepaalt :

« In artikel 15/1, § 1, van [de wet van 7 mei 1999], ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de woorden ' een commissie toepassing maken van artikel 15/3. ' vervangen door de woorden ' past de commissie artikel 15/3 toe. ' ».

Ingevolge die wijziging bepaalt artikel 15/1, § 1, thans :

« Indien de procureur des Konings, binnen een termijn van zes maanden te rekenen van de dag van ontvangst van het origineel van het proces-verbaal, geen mededeling doet aan de commissie of deze laat weten dat, zonder het bestaan van de inbreuk in twijfel te trekken, geen gevolg zal worden gegeven aan de feiten, past de commissie artikel 15/3 toe ».

Artikel 10 bepaalt :

« Artikel 15/2 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, wordt vervangen als volgt :

' Art. 15/2. § 1. De commissie richt bij een met redenen omklede beslissing aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, die een inbreuk pleegt op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten, waarschuwingen, schorst of trekt de vergunning voor een bepaalde tijd in en legt een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van een of meer kansspelen op.

§ 2. De gemeente stelt de commissie, per post of via elektronische weg, in kennis indien een vergunninghouder C voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie voor een van volgende feiten :

1° verstoring van de openbare orde;

2° een inbreuk van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953 en het koninklijk besluit van 4 april 1953 tot regeling van de uitvoering van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken of de wet van 28 december 1983 betreffende de vergunning voor het verstrekken van sterke drank;

3° een inbreuk gepleegd op deze wet ten aanzien van een persoon jonger dan achttien jaar.

Na te zijn geïnformeerd door de gemeente, start de commissie een sanctieprocedure op.

De beslissing van de commissie is evenredig ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de beslissing verantwoordt en eventuele herhaling.

In het kader van de bovenvermelde sanctieprocedure op basis van proces-verbaal is de burgemeester gemachtigd de automatische kansspelen in de kansspelinrichting klasse III te verzegelen in afwachting van de definitieve uitspraak van de commissie.

§ 3. De gemeente stelt de commissie, per post of bij elektronische weg, in kennis indien een vergunninghouder F2 overeenkomstig artikel 43/4, § 5, 1°, het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie voor een van volgende feiten :

1° verstoring van de openbare orde;

2° een inbreuk gepleegd op deze wet ten aanzien van een persoon jonger dan achttien jaar;

3° het niet naleven van de voorwaarden wat betreft de nevenactiviteit.

Na te zijn geïnformeerd door de gemeente, start de commissie een sanctieprocedure op.

De beslissing van de commissie is evenredig ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de beslissing verantwoordt en eventuele herhaling.

In het kader van de bovenvermelde sanctieprocedure op basis van proces-verbaal is de burgemeester gemachtigd de elektronische toestellen die dienen voor de aanneming van weddenschappen te verzegelen in afwachting van de definitieve uitspraak van de commissie. ' ».

Artikel 11 bepaalt :

« Artikel 15/3, § 1, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, wordt vervangen als volgt :

' § 1. Onverminderd de maatregelen bepaald in artikel 15/2, legt de commissie, in geval van inbreuk op de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, 62, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 15/1, § 1, aan de daders een administratieve geldboete op. ' ».

Artikel 12 bepaalt :

« In artikel 15/4, eerste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, worden de woorden ' kunnen door de commissie worden genomen ' vervangen door de woorden ' worden door de commissie genomen ' ».

B.20.2. In de parlementaire voorbereiding worden de bestreden wijzigingen als volgt toegelicht :

« Art. 8 tot en met 11

Thans biedt de wet op de kansspelen de Kansspelcommissie de mogelijkheid om bepaalde sancties op te leggen bij inbreuken op de wet of haar uitvoeringsbesluiten : waarschuwingen richten, de vergunning schorsen of intrekken en een verbod van exploitatie van één of meer kansspelen opleggen of administratieve geldboeten uitspreken.

De artikelen 8 tot en met 11 wijzigen de wet ter versterking van die sanctiebevoegdheid doordat de commissie voortaan de verplichting en niet langer de mogelijkheid heeft om een sanctie op te leggen.

Gelet op de mogelijke hinder die de kansspelen in de cafés kunnen veroorzaken, wordt de rol van de gemeenten inzake veiligheid en handhaving van de openbare orde in het kader van de inrichtingen klasse III versterkt. De gemeenten zijn immers het best in staat om toezicht te houden op de toestellen in de cafés op hun grondgebied.

Zoals reeds is bepaald bij de toepassing van een administratieve geldboete, moet de Kansspelcommissie een beslissing nemen die evenredig is met de ernst van het gepleegde misdrijf en met de eventuele herhaling wanneer ze een beslissing neemt in toepassing van artikel 15/2 van de wet.

De sancties bedoeld in artikel 15/2 van de wet, zijn geen sancties die tegelijk worden toegepast » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 11-12).

B.21.1. De schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 47, 49 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

B.21.2. Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter dat uiterlijk binnen achttien uren te rekenen van de vrijheidsberoving moet worden betekend en enkel tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet »

B.21.3. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.21.4. Artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde Staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die Staat.

2. De bepalingen van het voorgaande lid beletten niet de heropening van de zaak overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van de betrokken Staat, indien er aanwijzingen zijn van nieuwe of pas aan het licht gekomen feiten, of indien er sprake was van een fundamenteel gebrek in het vorige proces, die de uitkomst van de zaak zouden of zou kunnen beïnvloeden.

3. Afwijking van dit artikel krachtens artikel 15 van het Verdrag is niet toegestaan ».

B.21.5. De bestaanbaarheid van de bestreden bepalingen met artikelen 47, 49 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de bestreden artikelen het Unierecht ten uitvoer brengen overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, *Åklagaren*, punten 17 e.v.).

Aangezien de verzoekende partijen geen aanknopingspunt met de tenuitvoerlegging van het Unierecht aantonen, zijn de onderdelen van het derde middel niet ontvankelijk in zoverre ze betrekking hebben op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.22. Het eerste onderdeel van het derde middel heeft betrekking op artikel 10 van de wet van 7 mei 2019 en is afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, omdat de Kansspelcommissie verplicht zou zijn om een sanctieprocedure op te starten ten aanzien van de vergunninghouder C of de vergunninghouder F2 die het « voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal vastgesteld door de politie » voor « verstoring van de openbare orde », zonder dat de normatieve inhoud van die begrippen in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen zou zijn omschreven, zonder dat de politie verplicht zou zijn het betrokken proces-verbaal mede te delen aan de gemeenten en zonder dat de beweerde inbreuk een link zou moeten vertonen met het uitbaten van een kansspel, hetgeen een arbitraire toepassing van artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 met zich zou meebrengen.

De maatregelen die zijn opgenomen in artikel 15/2, § 2, van de wet van 7 mei 1999 zouden, volgens de verzoekende partijen, sancties van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waardoor het wettigheidsbeginsel in strafzaken van toepassing zou zijn.

B.23. Een maatregel is een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, § § 30-31; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 53; grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, § § 105-107).

Dat Hof hanteert dezelfde criteria voor de toepassing van artikel 7 van hetzelfde Verdrag (bv. EHRM, 4 oktober 2016, *Žaja t. Kroatië*, § 86; 4 juni 2019, *Rola t. Slovenië*, § 54).

B.24.1. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen in wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, dan behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancies *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren. Niettemin is het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien discriminerend indien het niet in redelijkheid is verantwoord.

B.24.2. De sanctieprocedure waarvan sprake is in artikel 15/2, van de wet van 7 mei 1999 betreft de waarschuwing, de schorsing of de intrekking van de vergunning voor een bepaalde tijd of het opleggen van een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van één of meer kansspelen.

Aan de Kansspelcommissie is de bevoegdheid toegekend om bij inbreuken op de kansspelreglementering sancties op te leggen, ongeacht of die inbreuken ook het voorwerp van strafrechtelijke sancties kunnen uitmaken.

B.24.3. De omstandigheid dat de maatregelen in de parlementaire voorbereiding worden omschreven als « sancties », en artikel 15/2, § 2, tweede lid, het over een « sanctieprocedure » heeft, impliceert niet dat het te dezen strafrechtelijke sancties betreft, en geen administratieve sancties. De opgenomen maatregelen zijn maatregelen die de Kansspelcommissie kan nemen wanneer de vergunninghouder zich schuldig maakt aan feiten van verstoring van de openbare orde (vergunninghouder C en F2), een inbreuk maakt op de reglementering aangaande alcoholhoudende dranken (de wetsbepalingen « inzake de slijterijen van gegiste dranken », samengeordend op 3 april 1953, het

koninklijk besluit van 4 april 1953 « tot regeling van de uitvoering van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken » of de wet van 28 december 1983 « betreffende de vergunning voor het verstrekken van sterke drank » (vergunninghouder C), een inbreuk heeft gepleegd op de wet van 7 mei 1999 ten aanzien van een persoon jonger dan achttien jaar (vergunninghouder C en F2) of bij het niet-naleven van de voorwaarden wat betreft de nevenactiviteit (vergunninghouder F2).

De aan de vergunninghouder C of F2 opgelegde maatregelen zijn maatregelen die opgelegd worden omdat de vergunninghouder dermate afbreuk doet aan de regels dat de eer en de waardigheid van de vergunninghouder worden aangetast. Het zijn administratieve maatregelen die niet zijn bedoeld om de vergunninghouders te straffen, maar om de openbare orde en de spelers te beschermen. Zij beogen niet de bestraffing van een overtreding, maar worden opgelegd wanneer de vergunninghouder niet voldoet aan de voorwaarden die in de wet van 7 mei 1999 zijn bepaald om een vergunning te kunnen behouden, onder meer in geval van een risico van verstoringen van de openbare orde of van overlast.

B.24.4. Derhalve vallen de administratieve maatregelen niet onder het toepassingsgebied van de aangehaalde referentienormen en is het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet van toepassing.

B.25.1. Voormelde feiten en inbreuken betreffen alle elementen die een invloed hebben op de eer en de waardigheid van de vergunninghouder van een kansspelinrichting. Een exploitant van een kansspelinrichting klasse III die verantwoordelijk is voor de verstoring van de openbare orde of een andere inbreuk, kwijt zich niet van de maatschappelijke verantwoordelijkheden die een dergelijke exploitatie van een kansspelinrichting klasse III met zich meebrengt en het risico bestaat dat hij zich evenmin kwijt van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die op hem rust bij de exploitatie van het kansspel zelf.

Het is daarom niet zonder verantwoording dat de wetgever het wenselijk heeft geacht om, naast de eigenlijke inbreuken op de wet van 7 mei 1999 en de uitvoeringsbesluiten ervan, ook in sancties te voorzien in die gevallen die zich situeren op het vlak van de exploitatie van de kansspelinrichting, zonder dat die inbreuk noodzakelijkerwijs ook betrekking moet hebben op de exploitatie van het kansspel zelf. Het is dus gerechtvaardigd dat de wetgever heeft voorzien in de mogelijkheid om sancties te treffen waaronder, in het slechtste geval, een intrekking van de vergunning, zodra de houder van die vergunning niet voldoet aan de hem opgelegde voorwaarden.

B.25.2. Daarnaast bepaalt artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 dat de maatregel van de Kansspelcommissie evenredig moet zijn ten aanzien van de ernst van de inbreuk die de beslissing verantwoordt en zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. De Kansspelcommissie is immers een administratieve overheid, opgericht bij de Federale Overheidsdienst Justitie (artikel 9 van de wet van 7 mei 1999).

Die door de Kansspelcommissie na te leven evenredigheid betekent eveneens dat, niettegenstaande niet uitdrukkelijk in artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 is bepaald dat de inbreuk toerekenbaar moet zijn aan de vergunninghouder C of F2 zelf, opdat een van de sancties bedoeld in artikel 15/2 van dezelfde wet aan hem kan worden opgelegd, de Kansspelcommissie enkel die situaties zal kunnen beoordelen waarin de inbreuk op één of andere wijze aan de vergunninghouder zelf in zijn exploitatie toerekenbaar is.

B.26.1. Het tweede element van het eerste onderdeel van het derde middel, te weten de door de verzoekende partijen aangevoerde stelling dat artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 geen grondslag kan vormen voor de mededeling van de processen-verbaal aan de gemeenten, waardoor zij, op hun beurt, de Kansspelcommissie niet kunnen inlichten, kan niet worden gevolgd.

Artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 bepaalt dat de gemeente de Kansspelcommissie in kennis stelt indien een vergunninghouder C of F2 het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal, vastgesteld door de politie voor één van de opgesomde feiten.

B.26.2. In het voorontwerp van wet (artikel 9) was erin voorzien dat de Kansspelcommissie een sanctieprocedure opstart zodra zij kennis krijgt via de gemeente dat een vergunninghouder C het voorwerp uitmaakt van processen-verbaal voor de opgesomde feiten (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 22). De afdeling wetgeving van de Raad van State merkte evenwel op dat uit artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 niet zou blijken dat van de gemeente verwacht zou worden de Kansspelcommissie in te lichten.

« Het informeren van de Kansspelcommissie blijft een mogelijkheid over het gebruik waarvan elke gemeente vrij mag oordelen. Daaruit volgt dat de Kansspelcommissie de sanctieprocedure pas dan zal aanvatten wanneer een gemeente het initiatief genomen zal hebben om haar in te lichten over een proces-verbaal betreffende de houder van een vergunning C. Dat leidt tot een niet verantwoordte ongelijkheid tussen, enerzijds, de exploitant van een inrichting klasse III wiens gemeente het proces-verbaal met betrekking tot hem overgezonden heeft en, anderzijds, de exploitant van een inrichting klasse III met betrekking tot wie een soortgelijk proces-verbaal opgesteld is, maar wiens gemeente niet het initiatief neemt om dat proces-verbaal aan de Kansspelcommissie te bezorgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 43-44).

Om die reden werd in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 uitdrukkelijk opgenomen dat de gemeente de Kansspelcommissie in kennis dient te stellen, hetgeen een verplichting inhoudt.

B.26.3. Vermits aan de gemeente de verplichting wordt opgelegd om de Kansspelcommissie in te lichten over processen-verbaal tegen vergunninghouders C en F2, volgt daaruit dat de politie de verplichting heeft de gemeente in te lichten aangaande de desbetreffende processen-verbaal. Verschillende bepalingen van de wet van 5 augustus 1992 « op het politieambt » voorzien trouwens expliciet in de verplichting voor de politiediensten om de burgemeester en/of de gemeente in te lichten (artikel 5/1 en artikel 5/2).

B.27. Vermits het eerste onderdeel van het derde middel steunt op een onjuist uitgangspunt is het niet gegrond.

B.28. Het tweede onderdeel van het derde middel heeft betrekking op de verplichting van de Kansspelcommissie om een sanctieprocedure op te starten en administratieve sancties op te leggen aan de vergunninghouder C of F2 die het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal, zonder dat die administratieve sancties de strafvordering zouden doen vervallen en terwijl de betrokken vergunninghouder voor dezelfde feiten nogmaals strafrechtelijk kan worden vervolgd en gestraft, hetgeen een schending met zich zou meebrengen van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

B.29.1. Krachtens het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds « overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land » bij eindspraak is veroordeeld of waarvoor hij is vrijgesproken. Dat beginsel wordt eveneens gewaarborgd in artikel 4 van het ten opzichte van België op 1 juli 2012 in werking getreden Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verbiedt het beginsel *non bis in idem* « een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede ' misdrijf ' voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 82).

Teneinde te bepalen of het beginsel *non bis in idem* van toepassing is, dient vast te staan dat de in het geding zijnde maatregel van strafrechtelijke aard is (zie EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, § § 101-134; 31 mei 2011, *Kurdov en Ivanov t. Bulgarije*, § § 35-46; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § § 52-57, 70-84).

B.29.2. Zoals reeds opgemerkt in B.24.4 zijn de maatregelen die door de Kansspelcommissie kunnen worden opgelegd op grond van artikel 15/2, § 2 en 3 geen strafrechtelijke sancties, maar administratieve maatregelen.

Het beginsel *non bis in idem* is derhalve niet van toepassing.

B.30.1. De maatregelen bedoeld in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 zijn administratieve maatregelen die kunnen worden opgelegd los van eigenlijke strafsancities of, in voorkomend geval, de administratieve geldboeten bedoeld in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 die opgelegd worden indien de procureur des Konings, binnen zes maanden te rekenen vanaf de ontvangst van het proces-verbaal, geen mededeling doet aan de Kansspelcommissie of deze laat weten dat geen gevolg zal worden gegeven aan de feiten (artikel 15/1 van de wet van 7 mei 1999).

Uit artikel 15/1 van de wet van 7 mei 1999 volgt dat de Kansspelcommissie pas een administratieve geldboete kan opleggen indien de procureur des Konings niet overgaat tot vervolging. Aangezien het beginsel *non bis in idem* niet van toepassing is op de administratieve maatregelen van artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, geldt de strafrechtelijke behandeling of het opleggen van een administratieve geldboete onverminderd het opleggen van de administratieve maatregelen bedoeld in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999.

B.30.2. Het opleggen van een administratieve maatregel van artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999 heeft een volstrekt autonome werking en bestaat naast het eigenlijke stelsel van bestraffing; de Kansspelcommissie moet de uitspraak van de rechter over de ingestelde strafvordering niet afwachten alvorens aan de vergunninghouder een administratieve maatregel op te leggen (RvSt, 30 juni 2016, nr. 235.284).

B.31. Het tweede onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

B.32. Het derde onderdeel van het derde middel is afgeleid uit het verschil in behandeling tussen de vergunninghouders C en F2, enerzijds, en de vergunninghouders A, B, en de exploitanten van « 3.3-toestellen », anderzijds, omdat de sanctieprocedure alleen ten aanzien van de eerste categorie van vergunninghouders zou kunnen worden geïnitieerd door de gemeente, zonder dat hiervoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.33.1. Zoals reeds vastgesteld in B.8 berust het verschil in behandeling tussen verschillende categorieën kanspelinrichtingen op een objectief criterium. Hetzelfde geldt derhalve ook voor de vergunninghouders die de verschillende kanspelinrichtingen mogen exploiteren of die bepaalde kansspelen mogen exploiteren.

De vergunninghouders C en F2 exploiteren de kanspelinrichtingen klasse III en klasse IV. Zoals reeds is opgemerkt, is een kanspelinrichting klasse III een drankgelegenheden, te weten een inrichting waar drank, ongeacht de aard ervan, wordt verkocht voor verbruik ter plaatse en waarin maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet worden geëxploiteerd (artikel 39 van de wet van 7 mei 1999). Een kanspelinrichting klasse IV is een plaats die uitsluitend bestemd is voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig de wet van 7 mei 1999 zijn toegestaan voor rekening van de vergunninghouders F1. Het aannemen van weddenschappen vereist een vergunning F2 (artikel 43/4, § 1, van de wet van 7 mei 1999). Dienaangaande is het noodzakelijk op te merken dat de administratieve sanctieprocedure van artikel 15/2, § 3, van de wet van 7 mei 1999 niet op elke vergunninghouder F2 van toepassing is, maar enkel op de vergunninghouder F2 die dagbladhandelaar is.

De vergunninghouders A en B exploiteren de kanspelinrichtingen klasse I en klasse II. Een kanspelinrichting klasse I is een casino, te weten een inrichting waarin de door de Koning toegestane al dan niet automatische kansspelen worden geëxploiteerd en socioculturele activiteiten zoals voorstellingen, tentoonstelling, congressen en horeca-activiteiten worden georganiseerd (artikel 28 van de wet van 7 mei 1999). De kanspelinrichtingen klasse I zijn in aantal beperkt tot negen (artikel 29 van de voormelde wet). Een kanspelinrichting klasse II is een speelautomatenhal, te weten een inrichting waar uitsluitend de door de Koning toegestane kansspelen worden geëxploiteerd (artikel 34 van de wet van 7 mei 1999). Ook de kanspelinrichtingen klasse II zijn in aantal beperkt tot 180 (artikel 34 van de voormelde wet).

Die kanspelinrichtingen hebben dus kenmerken en houden dus risico's in die hun eigen zijn.

B.33.2. De vergunninghouders C en F2 zijn veel talrijker, zijn geografisch zeer verspreid en richten zich vooral tot lokale gebruikers. Anders dan bij kanspelinrichtingen klasse I en klasse II gaat het bij drankgelegenheden (vergunninghouder C) en dagbladhandelaars (vergunninghouder F2) bovendien om plaatsen waar de kansspelen slechts een bijkomstige activiteit zijn naast de andere activiteiten.

De Kansspelcommissie is niet in staat om al die kanspelinrichtingen klasse III en klasse IV proactief te controleren, waardoor het noodzakelijk is aan een andere overheidsinstelling een toezichtstaak toe te kennen.

B.33.3. Voor het toezicht op drankgelegenheden of kanspelinrichtingen klasse III (vergunninghouder C) en de dagbladhandelaars of kanspelinrichtingen klasse IV (vergunninghouder F2) wordt een rol toegekend aan de gemeente. Initieel werd alleen in toezicht voorzien voor de drankgelegenheden of kanspelinrichtingen klasse III. De memorie van toelichting vermeldt in dat verband :

« Gelet op de mogelijke hinder die de kansspelen in de cafés kunnen veroorzaken, wordt de rol van de gemeenten inzake veiligheid en handhaving van de openbare orde in het kader van de inrichtingen klasse III versterkt. De gemeenten zijn immers het best in staat om toezicht te houden op de toestellen in de cafés op hun grondgebied » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 11).

Via het amendement nr. 17 werd evenwel een vergelijkbare toezichtstaak toevertrouwd aan de gemeenten voor de vergunninghouders F2. Dienaangaande werd gesteld :

« Met dit amendement wordt een vergelijkbare versterking van de mogelijkheden tot controle ingevoerd op het naleven van de vergunningsvoorwaarden van vergunninghouders F2 die weddenschappen aanbieden buiten een kanspelinrichting klasse IV.

Er zijn actueel een 1 500-tal van dergelijke inrichtingen, en de Kansspelcommissie is niet in de mogelijkheid om deze inrichtingen proactief te controleren.

Een aantal van dergelijke inrichtingen waar weddenschappen als nevenactiviteit worden aangenomen zijn immers, met miskenning van de vergunningsvoorwaarden, uitgegroeid tot pseudo-kanspelinrichtingen klasse IV.

Het is dus aangewezen dat ook de gemeente, die ter zake een goed beeld heeft van de omstandigheden en kort op de bal kan spelen, kan tussenkomen en na vaststellingen van de lokale politie de Kansspelcommissie kan vatten om een sanctieprocedure in te stellen en in afwachting de inbreuk te doen stoppen door een tijdelijke verzegeling van de wedterminal uit te voeren, mits daarbij rekening wordt gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter zake » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 50-51).

B.33.4. Het verschil in behandeling tussen vergunninghouders C en F2 en vergunninghouders A en B is niet zonder redelijke verantwoording.

B.34.1. Wat de vergelijking tussen de vergunninghouders C en F2, enerzijds, en de exploitanten van « 3.3-toestellen », anderzijds, betreft, moet worden vastgesteld dat de « 3.3-toestellen » in ruime mate zijn uitgesloten van de toepassing van de wet van 7 mei 1999. Zelfs indien de Kansspelcommissie bevoegd zou zijn om de administratieve sancties op te leggen aan de exploitanten van « 3.3-toestellen », dan nog zouden die sancties geen enkel nuttig effect hebben. Aangezien de exploitatie van « 3.3-toestellen » buiten een kanspelinrichting klasse I, II, of III, niet vergunningsplichtig is, is er geen vergunning die de Kansspelcommissie zou kunnen intrekken of schorsen. Tevens kan geen exploitatieverbod worden uitgesproken, omdat de desbetreffende « 3.3-toestellen » geen kansspelen zijn.

B.34.2. Het voorgaande verklaart eveneens waarom de gemeenten geen sanctieprocedure kunnen initiëren ten aanzien van ordeverstoring exploitanten van « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting III.

Bovendien voorziet artikel 3, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 erin dat de gemeentelijke overheid die toestellen (net als kaart- en gezelschapspelen die niet worden aangeboden op toestellen) aan een voorafgaande toelating en aan niet-technische exploitatievoorwaarden kan onderwerpen. De vaststelling dat de gemeenten daartoe niet verplicht zijn, ontnemt de bestreden bepalingen niet hun grondwettigheid. De autonome bevoegdheid van de gemeenten laat hun toe zelf te bepalen of het noodzakelijk is een voorafgaande toelating of niet-technische exploitatievoorwaarde op te leggen.

B.35. Het derde onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

B.36.1. Het vierde en laatste onderdeel van het derde middel heeft betrekking op de omstandigheid dat wanneer de procureur des Konings een inbreuk om opportuniteitsredenen niet vervolgt, zonder dat het bestaan van de inbreuk in twijfel wordt getrokken, de Kansspelcommissie gehouden zou zijn een sanctieprocedure op te starten en een administratieve geldboete op te leggen, zonder evenwel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf te beschikken als de strafrechter en zonder de mogelijkheid te hebben de administratieve geldboete op te schorten of met uitstel uit te spreken.

B.36.2. Het vierde onderdeel van het derde middel is gericht tegen de artikelen 10 en 11 van de bestreden wet van 7 mei 2019.

B.37.1. Allereerst dient te worden herhaald dat de administratieve maatregelen bedoeld in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 geen straf zijn in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (B.24.4).

B.37.2. Voor wat het opleggen van een administratieve geldboete betreft, moet allereerst worden onderzocht of de administratieve geldboete bedoeld in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 als een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kan worden beschouwd.

Zoals vermeld in B.23 is een maatregel een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontrudend karakter heeft.

De in artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde administratieve geldboete heeft onder meer tot doel elke gedraging van een uitbater van een kansspelinrichting klasse I, II, III of IV die onverenigbaar is met de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 en 62 van dezelfde wet, te voorkomen en te bestraffen. Zij heeft derhalve een repressief karakter en is strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.37.3. In tegenstelling tot de uitbater van een kansspelinrichting klasse I, II, III of IV die voor de correctionele rechtbank wordt vervolgd omdat hij een regel vervat in de artikelen 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 en 62 van de wet van 7 mei 1999 niet in acht heeft genomen, kan de persoon die, met toepassing van de artikelen 15/4 en 15/5 van die wet, door de Kansspelcommissie wordt vervolgd met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete waarin is voorzien bij artikel 15/3 van dezelfde wet, of die, met toepassing van artikel 15/7, § 1, van die wet, de beslissing van de genoemde Commissie om hem een administratieve geldboete op te leggen, voor de burgerlijke rechtbank betwist, bij die Commissie of bij de burgerlijke rechtbank geen opschorting van de uitspraak van de sanctie of uitstel van de uitvoering van die sanctie vragen, aangezien die maatregelen, krachtens de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie », enkel door een strafgerecht kunnen worden bevolen (artikel 3, § 1, eerste lid, en artikel 8, § 1, eerste lid, van de wet van 29 juni 1964).

B.38.1. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen en aldus de beoordelingsvrijheid van de rechter te beperken.

De wetgever heeft evenwel meermaals geopteerd voor de individualisering van straffen, met name door de rechter toe te staan maatregelen tot uitstel toe te kennen.

B.38.2. Het staat aan de wetgever te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk het algemeen belang schaadt. Die gestrengheid kan met name betrekking hebben op de maatregelen tot uitstel.

Het Hof zou een dergelijke keuze alleen kunnen afkeuren indien die kennelijk onredelijk zou zijn of indien de bestreden bepaling ertoe zou leiden aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te ontzeggen.

B.38.3. Echter wanneer, zoals te dezen, de dader voor eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel voor de strafrechter moet verschijnen, ofwel een administratieve geldboete opgelegd krijgt waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtbank, heeft het Hof reeds geoordeeld dat er in beginsel een parallelisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de sanctie: wanneer, voor dezelfde feiten, de strafrechter een geldboete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien er verzachtende omstandigheden zijn (artikel 85 van Strafwetboek) of uitstel kan toekennen (wet van 29 juni 1964), moet de rechtbank waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen, aanhangig is gemaakt, in beginsel beschikken over dezelfde mogelijkheden om de straf te individualiseren.

Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat het redelijkerwijs verantwoord is dat de persoon die het voorwerp uitmaakt van een alternatieve administratieve sanctie, geen maatregel tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling kan genieten, aangezien een dergelijke maatregel moeilijk verzoenbaar is met een rechtspleging die niet voor een strafgerecht wordt gevoerd (arresten nrs. 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014, 25/2016 en 56/2020).

B.39.1. Het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen heeft tot doel de nadelen die inherent zijn aan de tenuitvoerlegging van de straffen, te beperken en de re-integratie van de veroordeelde niet in het gedrang te brengen. Het kan worden bevolen met betrekking tot geldboeten.

Ook al verschilt de regeling van de administratieve geldboete waarin is voorzien bij artikel 15/3 van de wet van 7 mei 1999 in diverse bestanddelen van de regeling van de bij artikelen 63 en 64 van die wet voorgeschreven strafrechtelijke sanctie of van de regeling van de in andere aangelegenheden voorgeschreven administratieve sancties, zijn dergelijke verschillen niet relevant op het gebied dat het voorwerp uitmaakt van het vernietigingsberoep: ongeacht of het uitstel wordt verleend door de correctionele rechtbank of door een andere overheid, zoals de Kansspelcommissie, kan het de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, door de dreiging om, indien hij zou recidiveren, de veroordeling tot de betaling van een geldboete uit te voeren.

Indien de wet van 29 juni 1964 niet van toepassing is, komt het aan de wetgever toe ter zake te bepalen onder welke voorwaarden uitstel, net zoals eventueel probatie-uitstel, kan worden verleend en de voorwaarden en de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen.

B.39.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de bestreden artikelen van de wet van 7 mei 2019, in zoverre de Kansspelcommissie niet de mogelijkheid wordt geboden het voordeel van het uitstel te verlenen, de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.39.3. Die vaststelling heeft echter niet tot gevolg dat die bepaling, in afwachting van een optreden van de wetgever, door de Kansspelcommissie niet meer zou kunnen worden toegepast wanneer een inbreuk is vastgesteld, het bedrag van de geldboete niet onevenredig is met de ernst van de inbreuk en er geen reden zou zijn geweest om uitstel te verlenen, mocht de wet in die maatregel hebben voorzien.

B.40. Het vierde onderdeel van het derde middel is gegrond, in zoverre de Kansspelcommissie niet de mogelijkheid heeft de voormelde sanctie met uitstel gepaard te doen gaan.

Ten aanzien van de verzegeling van de automatische kansspelen (vierde middel)

B.41. Het vierde middel heeft betrekking op de verzegeling van de automatische kansspelen door de burgemeester tijdens de sanctieprocedure en bestaat uit drie onderdelen.

B.42.1. Het vierde middel heeft betrekking op het in B.20.1 vermelde artikel 10 van de wet van 7 mei 2019.

B.42.2. De verzegeling is opgenomen in artikel 15/2, § 2, vierde lid, en § 3, vierde lid, van de wet van 7 mei 1999, en daaruit volgt dat de verzegeling, zonder zelf een sanctie te zijn, maar enkel een voorlopige maatregel, enkel mogelijk is in het kader van een sanctieprocedure, bedoeld in artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, waarbij de gemeente de Kansspelcommissie in kennis stelt van een door de politie opgesteld proces-verbaal voor één van de feiten, opgesomd in artikel 15/2, § 2, tweede lid, en § 3, tweede lid.

De burgemeester wordt gemachtigd om over te gaan tot verzegeling van het kansspeltoestel, maar is daartoe niet verplicht. De verzegeling is enkel mogelijk op basis van een door de politie opgesteld proces-verbaal vanwege één van de feiten, opgesomd in artikel 15/2, § 2 en § 3, tweede lid, en de verzegeling wordt bevolen in afwachting van een definitieve uitspraak van de Kansspelcommissie waardoor de maatregel in de tijd beperkt is.

B.43.1. Door de verzoekende partijen worden diverse nationale, Europese en internationale referentienormen aangevoerd.

Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

B.43.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.44. In het eerste onderdeel van het vierde middel wordt door de verzoekende partijen aangevoerd dat de bestreden wet de vergunninghouders C en F2, en de vergunninghouders A, B en exploitanten van 3.3-toestellen buiten een kansspelinrichting klasse I, II of III ongelijk zou behandelen, omdat de bestreden wet de burgemeester alleen ertoe zou machtigen de kansspelen te verzegelen die worden geëxploiteerd door een vergunninghouder C of F2 en niet de kansspelen van vergunninghouders A en B en « 3.3-toestellen » buiten een kansspelinrichting klasse I, II of III. De burgemeester zou de toestellen kunnen verzegelen als een vergunninghouder C of F2 het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal, vastgesteld door de politie wegens inbreuken vermeld in artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999.

B.45.1. Zoals reeds vastgesteld in B.33.2, zijn de vergunninghouders C en F2 veel talrijker, zijn ze geografisch zeer verspreid en richten zij zich voornamelijk op de lokale gebruikers. De Kansspelcommissie is derhalve niet in staat om die kansspelinrichtingen proactief te controleren, waardoor aan de gemeenten een toezichtstaak is toevertrouwd, hetgeen redelijk te verantwoorden is.

B.45.2. De verzegeling is bedoeld om ervoor te zorgen dat de inbreuk, vermeld in artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, ophoudt, zodat de Kansspelcommissie de tijd heeft de sanctieprocedure op te starten en af te werken, na door de gemeente te zijn geïnformeerd dat de vergunninghouder C of F2 het voorwerp heeft uitgemaakt van een proces-verbaal. Daardoor wordt tevens het risico op overlast, verstoring van de openbare orde en andere inbreuken beperkt.

B.45.3. Aangezien de sanctieprocedure van artikel 15/2, § 2 en 3, van de wet van 7 mei 1999, die enkel geldt ten aanzien van vergunninghouders C en F2, redelijk verantwoord is, is de verzegeling ook redelijk verantwoord (B.35.4).

B.45.4. Het eerste onderdeel van het vierde middel is niet gegrond.

B.46. Het tweede onderdeel van het vierde middel bestaat uit twee subonderdelen.

Allereerst voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden wet de burgemeester ertoe machtigt toestellen, geëxploiteerd door vergunninghouders C en F2, te verzegelen zonder dat hierbij in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen, de inbreuken en de omstandigheden die tot de verzegeling aanleiding kunnen geven en de duur van de verzegeling, worden vastgesteld.

Daarnaast zou de verzegeling een dwangmaatregel zijn, waardoor de vergunninghouders C en F2 de betrokken toestellen niet meer kunnen exploiteren, hetgeen een verstoring van het genot van de eigendom, alsook een inmenging in de vrijheid van handel en nijverheid en in de vrijheid van ondernemen zou betekenen.

B.47.1. Voor wat het eerste subonderdeel van het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, moet, vooraleer kan worden gesteld dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken van toepassing is op de verzegeling door de burgemeester, worden bepaald of de verzegeling een strafsanctie, dan wel een administratieve sanctie is.

B.47.2. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.24.3, is de in artikel 15/2 van de wet van 7 mei 1999 bedoelde verzegeling een administratieve maatregel die onder meer tot doel heeft te voorkomen dat de automatische kansspelen in de kansspelinrichting klasse III (artikel 15/2, § 2, derde lid) en de elektronische toestellen die dienen voor de aanneming van weddenschappen (artikel 15/2, § 3, derde lid) nog worden geëxploiteerd, in afwachting van een definitieve uitspraak van de Kansspelcommissie.

De verzegeling beoogt het algemeen belang, want zij is erop gericht verstoringen van de openbare orde en andere inbreuken die zijn vermeld in artikel 15/2, § 2 en 3, te doen stoppen.

B.47.3. In de parlementaire voorbereiding wordt dienaangaande vermeld :

« Het is dus aangewezen dat ook de gemeente, die ter zake een goed beeld heeft van de omstandigheden en kort op de bal kan spelen, kan tussenkomen en na vaststellingen van de lokale politie de Kansspelcommissie kan vatten om een sanctieprocedure in te stellen en in afwachting de inbreuk te doen stoppen door een tijdelijke verzegeling van de wedterminal uit te voeren, mits daarbij rekening wordt gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter zake. Een dergelijke maatregel heeft nauwelijks administratieve lasten voor de vergunninghouder en heeft geen impact op de bonafide handelende vergunninghouder » (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51*).

B.47.4. De verzegeling heeft derhalve geen repressief, maar enkel een bewarend karakter, en is niet strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Dienvolgens is het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet van toepassing op de verzegeling.

B.48. De verzoekende partijen voeren tevens een schending aan van het eigendomsrecht en van de vrijheid van ondernemen.

B.49.1. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens heeft een draagwijdte die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, waardoor de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel vormen met diegene die zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling.

B.49.2. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

Een verzegeling heeft een verstoring van het genot van de eigendom tot gevolg en valt derhalve onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het voormelde Protocol, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.49.3. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.50. Zoals vermeld in B.49.2, beoogt de verzegeling het algemeen belang.

Daarnaast moet de verzegeling van de automatische kansspelen worden geacht te vallen binnen het normale bedrijfsrisico. De wet van 7 mei 1999 steunt immers op een tweevoudig principe (B.1.2) :

« - het uitbaten van kansspelen blijft - *a priori* - verboden;

- een uitbatingstoelating moet beschouwd worden als een voorrecht dat bij overtreding of schending van de opgelegde regels, onmiddellijk moet herroepen worden » (*Parl. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-419/1, p. 2*).

Daardoor is de mogelijkheid tot exploitatie van kansspelen per definitie de uitzondering en precair. De hypothese om plots, door de verzegeling, in de onmogelijkheid gesteld te worden om bepaalde automatische kansspelen te exploiteren wanneer daartoe dwingende redenen zijn, namelijk de verstoring van de openbare orde of andere inbreuken, zoals opgesomd in artikel 15/2, § 2 en 3, behoort tot het bedrijfsrisico van de exploitatie van kansspelen.

Omdat de administratieve sanctieprocedure en daarbij horende verzegeling (artikel 15/2, § 2 en 3) slechts zullen worden opgestart wanneer de overtreding kan worden toegerekend aan de vergunninghouder zelf, ongeacht of de tekortkoming zich situeert op het niveau van de exploitatie van het kansspel, dan wel de exploitatie van de kansspelinrichting (B.25.2), zijn het de gedragingen van de vergunninghouder zelf die aan de oorzaak van de noodzaak liggen tot verzegeling van de kansspeloestellen. Hoewel de verzegeling er niet op gericht is de persoon die zich schuldig maakt aan die gedragingen te bestraffen, dient het feit dat die persoon zelf heeft gezorgd voor de noodzaak tot verzegeling wel in rekening te worden gebracht bij de beoordeling van de proportionaliteit van de verzegeling. Bovendien is de exploitatie van de kansspelen voor de vergunninghouder C en F2, gelet op het bepaalde in B.33.2 steeds een nevenactiviteit, zodat het slechts om een bijkomende winstgevendende activiteit gaat.

Ook wanneer de vergunninghouder C of F2 niet de eigenaar is van de verzegelde toestellen, maar die toestellen eigendom zijn van een vergunninghouder E die ze aan de vergunninghouder C of F2 ter beschikking stelt en beiden delen in de winst, valt de verzegeling niet buiten het normale bedrijfsrisico. De vergunninghouder E weet, of behoort te weten, dat de exploitatie van kansspelen precair is en te allen tijde kan worden beëindigd.

Daarnaast hebben de vergunninghouders C, F2 en E steeds de mogelijkheid om een schorsings- of vernietigingsberoep in te stellen bij de Raad van State tegen de beslissing tot verzegeling en kan tevens worden geopteerd voor een beroep bij de burgerlijke rechter. De omstandigheid dat de administratieve rechter in dat geval slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt, is niet van die aard dat aan de maatregel zijn redelijk karakter wordt ontnomen. Een rechter die over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt, mag, mits inachtneming van de discretionaire beoordelingsmacht van de overheid, een volwaardige toetsing doorvoeren, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen, met inbegrip van de beginselen van behoorlijk bestuur.

B.51. Het tweede onderdeel van het vierde middel is niet gegrond.

B.52. Volgens het derde onderdeel van het vierde middel, schendt het bestreden artikel 10 van de wet van 7 mei 2019 het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen, in zoverre het de burgemeester ertoe zou machtigen toestellen, geëxploiteerd door de vergunninghouders C en F2, te verzegelen zonder procedurele waarborgen. De inmenging moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van het eigendom.

B.53.1. De burgemeester moet bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid om over te gaan tot de verzegeling, rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (B.25.2, B.50).

Dienaangaande vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Het is dus aangewezen dat ook de gemeente, die ter zake een goed beeld heeft van de omstandigheden en kort op de bal kan spelen, kan tussenkomen en na vaststellingen van de lokale politie de Kansspelcommissie kan vatten om een sanctieprocedure in te stellen en in afwachting de inbreuk te doen stoppen door een tijdelijk verzegeling van de wedterminal uit te voeren, mits daarbij rekening wordt gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ter zake » (*Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51*).

B.53.2. De vaststelling dat in de procedurele waarborgen wel uitdrukkelijk is voorzien ten aanzien van personen die het voorwerp uitmaken van de sluitingsmaatregelen bedoeld in de artikelen 134^{ter}, 134^{quater}, 134^{quinquies} en 134^{septies} van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 9^{bis} van de wet van 24 februari 1921 « betreffende het verhandelen van gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen » maakt geen discriminatie uit.

Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.53.3. De maatregelen die in het kader van die voormelde wetten door de burgemeester kunnen worden opgelegd, zijn van een andere en meer ingrijpende aard doordat zij de volledige sluiting van de betrokken inrichting tot gevolg hebben, terwijl de verzegeling van kansspelautomaten niet tot gevolg heeft dat de kansspelinrichting of de plaats waar de kansspelen werden uitgbaat niet meer toegankelijk zou zijn voor de uitbater of voor het publiek.

B.53.4. De verzegeling is, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, wel beperkt in de tijd. De bestreden bepalingen stellen immers dat de verzegeling geldt « in afwachting van de definitieve uitspraak van de commissie », hetgeen per definitie veronderstelt dat de verzegeling beperkt is in de tijd.

De vaststelling dat de verzegeling eindigt op het ogenblik dat de Kansspelcommissie een definitieve uitspraak heeft geveld, is logisch aangezien de Kansspelcommissie zich pas dan over de zaak ten gronde heeft gebogen en in voorkomend geval zelf een sanctie heeft kunnen opleggen.

Rekening houdend met de vaststelling dat de Kansspelcommissie zich dient te houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, moet de commissie, na door de gemeente te zijn geïnformeerd, de sanctieprocedure opstarten binnen een redelijke termijn.

Daarnaast bepalen artikel 15/4 tot 15/6 van de wet van 7 mei 1999 de te volgen proceduretermijnen, waardoor er ten aanzien van de Kansspelcommissie een bindende termijn geldt waarbinnen zij dient te beslissen.

De vaststelling dat de onderscheiden proceduretermijnen termijnen van orde zijn en geen vervaltermijnen, is niet van die aard dat aan de verzegeling haar grondwettig karakter wordt ontnomen. Wat de vervaltermijn in wezen van de ordetermin onderscheidt, is dat het overschrijden ervan bevoegdheidsverlies meebrengt voor de overheid om alsnog op te treden. Dat verschil in sanctie neemt niet weg dat zowel verval- als ordeterminen juridisch bindend zijn. Aldus blijft een overheid ook bij een ordetermin gehouden tot het nemen van een herstelbeslissing binnen de door de rechter gestelde termijn. Een overschrijding van een ordetermin kan overigens ook tot een aansprakelijkheidsvordering tegen de nalatige overheid aanleiding geven.

B.54. Het derde onderdeel van het vierde middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het antecedentenonderzoek (vijfde middel)

B.55. Het vijfde middel is gericht tegen artikel 19 van de bestreden wet. Het heeft betrekking op het antecedentenonderzoek in het kader van de aanvraag van een vergunning klasse C. Bij een aanvraag van een vergunning klasse C moet het advies van de burgemeester worden gevoegd overeenkomstig het standaardmodel dat als bijlage II gevoegd is aan het koninklijk besluit van 11 oktober 2018. Hierbij dient de burgemeester in het bijzonder na te gaan of er processen-verbaal werden opgesteld door de politie voor de verstoring van de openbare orde, inbreuk op de wettelijke bepalingen inzake slijterijen van gegiste dranken en de vergunning voor het verstrekken van sterke drank en op de wet van 7 mei 1999. Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft, zou de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C uitreiken.

Het vijfde middel bestaat uit twee onderdelen.

B.56.1. De verzoekende partijen voeren diverse nationale en internationale bepalingen aan.

Artikel 22 van de Grondwet :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

De artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet werden reeds eerder geciteerd.

B.56.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut.

Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettelijke doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, § 31; grote kamer, 12 november 2013, *Söderman t. Zweden*, § 78).

B.56.3. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie ».

Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd ».

Artikel 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie werden reeds eerder geciteerd (B.4.2).

B.56.4. Diverse artikelen van de verordening (EU) nr. 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)» (hierna : de AVG) worden door de verzoekende partijen aangevoerd, namelijk artikelen 1, 2, 3, 4, 5, 6 en 10 :

Artikel 1 van de AVG bepaalt :

« 1. Bij deze verordening worden regels vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van persoonsgegevens.

2. Deze verordening beschermt de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens.

[...] ».

Artikel 2 van de AVG bepaalt :

« 1. Deze verordening is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

[...] ».

Artikel 3 van de AVG bepaalt :

« 1. Deze verordening is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker in de Unie, ongeacht of de verwerking in de Unie al dan niet plaatsvindt.

[...] ».

Artikel 4 van de AVG bepaalt :

« Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder :

1) ' persoonsgegevens ' : alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (' de betrokkene '); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon;

2) ' verwerking ' : een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens;

[...]

11) ' toestemming ' van de betrokkene : elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt;

[...] ».

Artikel 5 van de AVG bepaalt :

« 1. Persoonsgegevens moeten :

a) worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is ('rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie ');

b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd ('doelbinding ');

c) toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (' minimale gegevensverwerking ');

d) juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren (' juistheid ');

e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt overeenkomstig artikel 89, lid 1, mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen (' opslagbeperking ');

f) door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging (' integriteit en vertrouwelijkheid ').

2. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van lid 1 en kan deze aantonen ('verantwoordingsplicht ') ».

Artikel 6 van de AVG bepaalt :

« 1. De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan :

a) de betrokkene heeft toestemming gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden;

b) de verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen;

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;

d) de verwerking is noodzakelijk om de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen;

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;

f) de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

De eerste alinea, punt f), geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken.

2. De lidstaten kunnen specifiekere bepalingen handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) en e), worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX.

[...] ».

Artikel 10 van de AVG bepaalt :

« Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen mogen op grond van artikel 6, lid 1, alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden. Omvattende registers van strafrechtelijke veroordelingen mogen alleen worden bijgehouden onder toezicht van de overheid ».

B.57.1. Artikel 19 van de wet van 7 mei 2019 bepaalt :

« In artikel 41 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° na de zin ' Indien het gaat om een rechtspersoon, moeten de bestuurders en zaakvoerders volledig hun burgerlijke en politieke rechten genieten en zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie. ' wordt de volgende zin ingevoegd : ' De aanvrager of, indien het gaat om een rechtspersoon, de bestuurders en zaakvoerders, mag over de vijf jaar die aan zijn aanvraag voorafgaat, geen ongunstige antecedenten vertonen inzake strafbare feiten of openbare orde die onverenigbaar zijn met de uitbating van een kansspelinrichting. De Koning bepaalt de nadere criteria dienaangaande. ';

2° de woorden ' federale overheidsdienst Financiën ' worden vervangen door de woorden ' Federale Overheidsdienst Financiën en de gewestelijke belastingadministratie ' ».

B.57.2. Artikel 41 van de wet van 7 mei 1999 dient in samenhang te worden gelezen met het koninklijk besluit van 22 december 2000 « betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C » (hierna : het koninklijk besluit van 22 december 2000), zoals het gewijzigd werd bij het koninklijk besluit van 11 oktober 2018 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2000 betreffende de werking en het beheer van de kansspelinrichtingen klasse III, de wijze van aanvraag en de vorm van de vergunning klasse C ».

Artikel 1/1 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 bepaalt :

« Bij de aanvraag om een vergunning klasse C dient het door de bevoegde instantie ingevulde en ondertekende typedocument ' ADVIES BURGEMEESTER INZAKE KANSSPELINRICHTINGEN KLASSE III ' te worden gevoegd waarvan het model als bijlage III bij dit besluit is gevoegd.

Bij ontstentenis van advies binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de datum van de verzending of de datum van het ontvangstbewijs door de gemeente wordt het advies gunstig geacht en mag de procedure worden voortgezet.

Indien binnen de termijn bedoeld in het vorige lid niet is ingegaan op de adviesaanvraag, moet de aanvrager deze adviesaanvraag bij de vergunningsaanvraag voegen, samen met het bewijs van de datum van adviesaanvraag.

Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft met betrekking tot de plaatsing van maximaal twee automatische kansspelen en twee automatische kansspelen met verminderde inzet op basis van de proces-verbalen bedoeld in het modeldocument dat als bijlage III bij dit besluit is gevoegd, kan de Kansspelcommissie geen vergunning klasse C afleveren ».

Bijlage III van het koninklijk besluit van 22 december 2000, dat het model bevat voor het advies van de burgemeester inzake kansspelinrichtingen klasse III, bepaalt vervolgens dat de burgemeester moet nagaan of in de loop van de vijf voorgaande jaren, de aanvrager al dan niet het voorwerp heeft uitgemaakt van processen-verbaal, vastgesteld door de politie voor één van de volgende feiten :

« a. verstoring van de openbare orde;

b. een inbreuk van de wetbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953 en het koninklijk besluit van 3 april 1953 tot regeling van de uitvoering van de wetbepalingen inzake slijterijen van gegiste dranken of de wet van 28 december 1983 betreffende de vergunning voor het verstrekken van sterke drank;

c. een inbreuk van de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers gepleegd ten aanzien van een persoon jonger dan 18 jaar ».

B.57.3. Bij een aanvraag of hernieuwing van een vergunning klasse C dient het advies van de burgemeester te worden gevoegd overeenkomstig het standaardmodel dat als bijlage III gevoegd is bij het koninklijk besluit van 11 oktober 2018. Hierbij dient de burgemeester in het bijzonder na te gaan of er processen-verbaal werden opgesteld door de politie voor een van de bovengenoemde feiten. Indien de gemeente gemotiveerde bezwaren heeft, kan de Kansspelcommissie weigeren een vergunning klasse C uit te reiken.

B.58. De antecedentencontrole wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« [Twee leden] dienen *amendement nr. 16* (DOC 54 3327/002) in, dat ertoe strekt een artikel 12/2 in te voegen. Dat artikel strekt ertoe artikel 42 van dezelfde wet aan te vullen met de bepaling dat de ' aanvrager over een periode van vijf jaar gunstige antecedenten inzake strafbare feiten en openbare orde die verband houden met de uitbating [moet] vertonen, waarvan de nadere criteria door de Koning worden bepaald '.

Dit amendement beoogt in het raam van het bekwaamheidsonderzoek dat bij de afgifte van een vergunning van klasse C wordt uitgevoerd, een antecedentenonderzoek in de wet op te nemen. De antecedenten die in overweging worden genomen, moeten betrekking hebben op de vijf jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag en verband houden met de uitbating.

[Een ander lid] acht die toevoeging terecht, maar nogal vaag geformuleerd. Wat wordt bedoeld met ' strafbare feiten die verband houden met de uitbating ' ? Gaat het om fraude, om geweld, om zwartwerk, of om andere zaken ? Wat zal in het koninklijk besluit worden vermeld ? Ware het niet eenvoudiger een blanco strafregister te eisen (zonder rekening te houden met eventuele verkeersovertredingen) ?

[Een ander lid] is van mening dat een blanco strafregister een [te] ruim opgevatte eis zou zijn ten opzichte van het hier beoogde doel. Er moet een verband zijn met de uitbating. Bovendien wordt wel degelijk gesproken van antecedenten, dat wil zeggen feiten die zich vóór de uitbatingsaanvraag hebben voorgedaan. Een koninklijk besluit zal duidelijkheid brengen omtrent de nadere voorwaarden. De gemeenten zullen ondersteuning krijgen om uit te maken wat wel of niet kan worden uitgebaat.

[Een ander lid] vindt dat er gevallen kunnen zijn waarin een persoon wegens feiten in verband met uitbating wordt veroordeeld, maar wel nadat de vergunning voor de uitbating werd afgegeven. *Quid* in een dergelijke situatie? Die persoon zou de uitbating mogen voortzetten, in tegenstelling tot de persoon die vóór de afgifte van de vergunning zou zijn veroordeeld? Hier duikt een probleem op in verband met een mogelijk verschil in behandeling. In alle gevallen dient even streng te worden opgetreden » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 59).

De antecedentencontrole is bedoeld als een veruitwendiging en een precisering van de bestaande vereiste dat een vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

B.59. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens doet ervan blijken dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen onder de bescherming van dat recht vallen: de naam, het adres, de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens en informatie over bezittingen (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, § § 47-48; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § § 66-68; 17 december 2009, *B.B. t. Frankrijk*, § 57; 10 februari 2011, *Dimitrov-Kazakov t. Bulgarije*, § § 29-31; 18 oktober 2011, *Khelili t. Zwitserland*, § § 55-57; 9 oktober 2012, *Alkaya t. Turkije*, § 29; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, § 26; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, § 31).

B.60. In een eerste onderdeel van het vijfde middel voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden artikel 19 van de wet van 7 mei 2019 alleen de kandidaat-vergunninghouders C aan een antecedentenonderzoek onderwerpt, en niet de andere kandidaat-vergunninghouders, noch kandidaat-exploitanten van « 3.3-toestellen ». Vóór de bestreden wetswijziging waren de vergunningsvoorwaarden soortgelijk voor alle aanvragers van vergunningen. Volgens de verzoekende partijen zou het verschil in behandeling niet op een objectief criterium berusten en zou er geen pertinente en redelijke verantwoording bestaan.

B.61.1. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de klasse van de aangevraagde vergunning, welke samenhangt met de klasse van de kansspelinrichting. Enkel de aanvragers van een vergunning klasse C die kansspelinrichtingen klasse III willen exploiteren, zijn onderworpen aan de antecedentencontrole.

B.61.2. Kansspelinrichtingen klasse III (drankgelegenheden) zijn recreatieve inrichtingen waar mogelijk ook minderjarigen aanwezig kunnen zijn (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35) en waar de kansspelen niet de hoofdactiviteit zijn van de kansspelinrichting. In dergelijke inrichtingen bestaat het risico dat de minderjarige bezoekers die uit zijn op recreatief vermaak, in verleiding worden gebracht om gebruik te maken van het kansspel. Derhalve dient de uitbater-vergunninghouder zelf onberispelijk gedrag te vertonen.

Een dergelijk risico bestaat niet ten aanzien van vergunninghouders A, B, E, F1 en F2. De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I en II is verboden voor personen jonger dan 21 jaar, met uitzondering van het meerderjarige personeel van de kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling. De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse IV alsook het deelnemen aan weddenschappen is verboden voor minderjarigen (artikel 54, § 1). De vergunninghouders klasse E zijn de fabrikanten, plaatsers en herstellers van kansspeltoestellen, zodat die geen uitbaters van kansspelinrichtingen zijn. De andere vergunninghouders bevinden zich aldus in een fundamenteel andere positie.

B.61.3. Het risico manifesteert zich derhalve anders ten aanzien van vergunninghouders C dan ten aanzien van vergunninghouders A, B, E, F1 en F2. Ten aanzien van alle vergunninghouders bepalen de onderscheiden artikelen van de wet van 7 mei 1999 (artikel 31, 36, 41, 43/5 en 50) dat de aanvrager zich, naast het beschikken over politieke en burgerlijke rechten, moet gedragen « op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie », zodat de aanvraag op die grond kan worden geweigerd. Zoals reeds is vastgesteld in B.60, is de antecedentencontrole bedoeld als een veruitwendiging en een precisering van de bestaande vereiste dat een vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

Bovendien bepaalt artikel 5 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 « tot vaststelling van het maximum aantal vaste en mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, de criteria die ertoe strekken een spreiding van die inrichtingen te organiseren en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingeval een vergunning vrijkomt wegens intrekking of stopzetting », voor wat de vergunninghouders F2 betreft:

« Bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen houdt de Kansspelcommissie rekening met volgende criteria :

- 1° de transparantie van de rechtspersoon van de aanvrager;
- 2° de solvabiliteit van de aanvrager;
- 3° de voorafgaande strafrechtelijke veroordelingen en vastgestelde administratieve, fiscale of andere inbreuken bij de aanvrager;
- 4° het beantwoorden door de aanvrager aan de vereisten van de functie met betrekking tot de professionaliteit;
- 5° de voorafgaande relevante ervaring van de aanvrager, waarbij de duurtijd van gelijkaardige activiteiten een indicatief element vormt;
- 6° het beleid van de aanvrager met betrekking tot de toegankelijkheid van de kansspelen voor sociaal kwetsbare groepen;
- 7° het beleid van de aanvrager met betrekking tot de verzekering van een doeltreffende controle ».

Ook voor de vergunninghouders F2 moet rekening worden gehouden met de antecedenten (artikel 5, 3°).

B.61.4. Met de verplichte, in de wet opgenomen antecedentencontrole voor de vergunninghouders C heeft de wetgever een versterkt toezicht willen instellen voor die categorie van vergunninghouders die, in tegenstelling tot de andere vergunninghouders, in hun kansspelinrichting klasse III met minderjarigen in contact komen.

In de gegeven omstandigheden vermocht de wetgever redelijkerwijze erin te voorzien dat de in de wet opgenomen antecedentencontrole enkel geldt voor de vergunninghouders C en niet voor andere vergunninghouders.

B.62. Het eerste onderdeel van het vijfde middel is niet gegrond.

B.63. In het tweede onderdeel van het vijfde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van het recht op persoonlijke levenssfeer omdat de verwerking van de gegevens van het antecedentenonderzoek niet strikt noodzakelijk zou zijn en omdat er geen redelijk verband van evenredigheid zou zijn met de doelstellingen van de wet van 7 mei 1999. Opdat een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toelaatbaar is, is immers vereist dat ze noodzakelijk is om een bepaald wettig doel te bereiken, hetgeen onder meer inhoudt dat een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokken persoon en de belangen van de gemeenschap.

B.64.1. Zoals in B.56.2 is vermeld, zijn de rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, niet absoluut.

B.64.2. Het kan niet worden ontkend dat het antecedentenonderzoek een verwerking van de persoonsgegevens inhoudt, hetgeen inherent een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven omvat. Een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, maar ook te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig te zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd : opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

B.64.3. Bij de beoordeling van dat evenwicht houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer rekening met de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 « tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens » (hierna : het Verdrag nr. 108) (EHRM, 25 februari 1997, *Z t. Finland*, § 95; grote kamer, 12 januari 2010, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 103).

Dat Verdrag nr. 108 bevat onder meer de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens : rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, evenredigheid, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht.

Datzelfde Verdrag is geactualiseerd bij een protocol tot amendering dat op 10 oktober 2008 voor ondertekening is opgesteld.

B.65.1. Een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven door middel van een verwerking van persoonsgegevens moet derhalve berusten op een redelijke verantwoording en dient evenredig te zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.65.2. Wat de evenredigheid betreft, houden het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie rekening met het al dan niet aanwezig zijn van de materiële en procedurele waarborgen in de betrokken regeling.

Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient aldus rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 59; beslissing, 29 juni 2006, *Weber en Saravia t. Duitsland*, § 135; 28 april 2009, *K.H. e.a. t. Slowakije*, § § 60-69; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § § 101-103, 119, 122 en 124; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, § § 37 en 42-44; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, § § 35-37; 12 januari 2016, *Szabó en Vissy t. Hongarije*, § 68; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd, en C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a.*, punten 56-66).

B.66.1. De artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie hebben, wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*) en van artikel 22 van de Grondwet.

B.66.2. De bestaanbaarheid van wetskrachtige bepalingen met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met analoge grondwetsbepalingen of met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de bestreden bepalingen het Unierecht ten uitvoer brengen (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, *Åklagaren*, punten 17 e.v.).

Te dezen dient rekening te worden gehouden met de AVG.

B.66.3. Vermits de bestreden bepalingen betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens die onder het toepassingsgebied van die wetgevingshandelingen van de Unie vallen, dienen de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in samenhang te worden gelezen met analoge grondwetsbepalingen en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.67. Door te voorzien in antecedentencontrole beoogde de wetgever de bestaande vereiste dat een vergunningsaanvrager zich dient te gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie te veruitwendigen en preciseren. Vergunninghouders C worden in hun kansspelinrichting klasse III immers mogelijkermits met minderjarige geconfronteerd en moeten dus kunnen getuigen van een eervolle houding.

Aldus streeft de wetgever met de bestreden maatregel een legitieme doelstelling na.

B.68. De antecedentencontrole is adequaat om het nagestreefde doel te bereiken daar zij toelaat enkel die personen een vergunning te geven die zich gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie.

B.69. Nagegaan dient te worden welke impact de bestreden regeling, rekening houdend met de bestaande waarborgen, heeft op dat privéleven en of die regeling niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de in B.66 vermelde waarborgen.

B.70.1. Door het indienen van de aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning klasse C bij de Kansspelcommissie, bevestigt de kandidaat-vergunninghouder dat hij op de hoogte is van en instemt met de wettelijke regeling zoals daarin is voorzien in de wet van 7 mei 1999, waaronder de mogelijkheid voor de Kansspelcommissie en de burgemeester van de gemeente waar de kansspelinrichting klasse III is gelegen, om de antecedenten, inzake strafbare feiten of openbare orde die onverenigbaar zijn met de uitbating van de kansspelinrichting over een periode van vijf jaar voorafgaand aan zijn aanvraag, te onderzoeken.

B.70.2. De Kansspelcommissie, die de antecedenten, via de in de bestreden wet beoogde controle, selecteert en verwerkt, dient de bepalingen van de AVG en van de wet van 30 juli 2018 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet van 30 juli 2018) na te leven.

B.70.3. De wet van 30 juli 2018 is van toepassing op elke geheel of gedeeltelijke geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op elke niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen (artikel 2, eerste lid) en op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker op het Belgische grondgebied (artikel 4, eerste lid).

B.70.4. De rechtstreekse toepasselijkheid van de AVG in de interne wetgeving en het bestaan van de wet van 30 juli 2018 hebben tot gevolg dat de bestreden bepalingen niet meer zelf uitdrukkelijk de vereiste voorwaarden en verplichtingen moeten opnemen.

B.71. Het antecedentenonderzoek dat dient ter controle van de vereiste dat de vergunningsaanvrager zich moet gedragen op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van de functie streeft een wettig doel na en houdt geen disproportionele inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in, zoals gewaarborgd door de voormelde nationale en internationale bepalingen.

B.72. Het tweede onderdeel van het vijfde middel is niet gegrond.

Om die redenen,
het Hof

- vernietigt artikel 11 van de wet van 7 mei 2019 « tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij », in zoverre de Kansspelcommissie niet de mogelijkheid heeft de in artikel 15/3 van vermelde wet van 7 mei 1999 bedoelde sanctie met uitstel gepaard te doen gaan;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 maart 2021.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
L. Lavrysen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2021/201315]

Extrait de l'arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021

Numéro du rôle : 7298

En cause : le recours en annulation partielle de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », introduit par l'ASBL « UBA-BNGO » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges J.-P. Moerman, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2019 et parvenue au greffe le 19 novembre 2019, un recours en annulation partielle de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (publiée au *Moniteur belge* du 15 mai 2019) a été introduit par l'ASBL « UBA-BNGO », la SA « Willy Michiels Company » et la SPRL « Conexion », assistées et représentées par Me Y. Van Damme et Me D. Pattyn, avocats au barreau de Flandre occidentale.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant à la loi attaquée

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 et 37 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 7 mai 2019).

B.1.2. La loi attaquée modifie la loi du 7 mai 1999 « sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs » (ci-après : la loi du 7 mai 1999). La loi initiale du 7 mai 1999 tend :

« à définir une série de principes dans la loi, un cadre qui soumettrait les opérateurs de jeux à des règles d'exploitation strictes en contrepartie de la sécurité professionnelle et de la certitude d'un gain raisonnable.

Elle repose sur le double principe suivant :

- l'exploitation de jeux de hasard reste - *a priori* - interdite;
- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles.

[...]

Tout est conçu en fonction d'un quadruple objectif :

- la protection de la société et la sauvegarde de l'ordre public;
- la protection du joueur;
- la protection des exploitants;
- la protection des intérêts fiscaux des régions » (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-419/1, pp. 2-3).

La loi du 7 mai 1999 applique donc le principe selon lequel l'exploitation de jeux de hasard est *a priori* interdite, mais elle prévoit des exceptions par un système d'autorisations sous la forme de licences octroyées par la Commission des jeux de hasard (*Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1992/001, pp. 3-4).

B.1.3. L'économie générale de la loi, attaquée, du 7 mai 2019 peut se résumer comme suit :

« Le projet de loi modifie des dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection du joueur pour notamment l'adapter à certaines pratiques constatées auprès des opérateurs de jeux.

Il augmente le nombre maximum de jeux de hasard pouvant être exploités dans les débits de boissons en y interdisant l'exploitation de machines non autorisées par la loi.

La composition de la Commission des jeux de hasard et les conditions de nomination sont modifiées.

Le pouvoir de sanction de la Commission des jeux de hasard est renforcé.

Les établissements de classe IV sont tenus de conclure une convention avec la commune où ils souhaitent s'établir.

Les jeux de hasard dits ' virtuels ' exploités dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV sont interdits aux personnes de moins de 21 ans et le système de contrôle EPIS devient applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Compétence est donnée au Roi pour réglementer la publicité liée aux jeux de hasard » (*Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 3*).

Quant aux « appareils 3.3 » (*premier moyen*)

B.2. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2, 3 et 18 de la loi, attaquée, du 7 mai 2019.

L'article 2 dispose :

« L'article 2, 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, modifié par la loi du 10 janvier 2010, est complété par un 11^o rédigé comme suit :

' 11^o jeux de hasard automatiques avec mise atténuée : appareil sur lequel des jeux de hasard sont exploités sur lequel il est moins possible de jouer à des jeux de hasard que sur d'autres appareils dans les établissements de jeux de hasard de classe III, de sorte que l'ensemble des mises résulte en une perte horaire de moyenne inférieure au montant par heure tel que visé à l'article 8, alinéa 3, et que les mises par jeu ne peuvent pas dépasser la valeur de la pièce de monnaie de la plus grande valeur en circulation.

Le Roi fixe l'échelle des mises visée à l'alinéa 1^{er}, 11^o. ' ».

L'article 3 dispose :

« A l'article 3, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1^o dans l'alinéa 1^{er}, 3., les mots ' classe I et II ' sont remplacés par les mots ' classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III qui utilisent un appareil ' ;

2^o deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 1 et 2 :

' Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1^{er}, 3., offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique[s].

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1^{er}, 3., qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques. ' ;

3^o dans l'alinéa 2 actuel, les mots ' en application des points 2 et 3 les conditions ' sont remplacés par les mots ' en application de l'alinéa 1^{er}, 2. et 3., les conditions. ' ».

À la suite de cette modification, l'article 3 de la loi du 7 mai 1999 dispose :

« Ne sont pas des jeux de hasard au sens de la présente loi :

1. l'exercice des sports;

2. les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum;

3. les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III qui utilisent un appareil, les jeux exploités dans des parcs d'attractions ou par des industriels forains à l'occasion [...] de kermesses, de foires commerciales ou autres et en des occasions analogues, ainsi que les jeux organisés occasionnellement et tout au plus quatre fois par an par une association locale à l'occasion d'un événement particulier ou par une association de fait à but social ou philanthropique ou par une association sans but lucratif au bénéfice d'une œuvre sociale ou philanthropique, et ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur.

Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1^{er}, 3, offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique.

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1^{er}, 3, qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques.

Le Roi détermine, en application de l'alinéa 1^{er}, 2. et 3., les conditions du type d'établissement, du type de jeu, du montant de la mise, de l'avantage qui peut être attribué et de la perte moyenne par heure ».

L'article 18 dispose :

« Dans l'article 39 de la même loi, les mots ' deux jeux de hasard ' sont remplacés par les mots ' deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' ».

B.3.1. Selon les parties requérantes, les articles 2, 3 et 18 de la loi du 7 mai 2019 violent l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général de droit de la liberté de commerce et d'industrie et de la liberté d'entreprendre.

Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées font naître une discrimination entre les exploitants de jeux de cartes et de société qui sont pratiqués au moyen d'un appareil, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur (ci-après : les « appareils 3.3 »), selon que ces jeux sont pratiqués, d'une part, en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III et, d'autre part, au sein d'un établissement de jeux de hasard de classe III.

La première catégorie d'exploitants n'est pas soumise aux mêmes conditions et limitations que la seconde catégorie en ce qui concerne l'assujettissement à la loi du 7 mai 1999 et à toutes les obligations qui en découlent, le nombre maximal d'appareils 3.3 qui peuvent être exploités et le montant de la mise et de la perte horaire moyenne.

B.3.2. Les parties requérantes n'indiquent pas en quoi les articles 2, 3 et 18, attaqués, de la loi du 7 mai 2019 violeraient l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

B.4.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.2. L'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ».

L'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

B.4.3. La liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'entreprendre sont des principes généraux de droit qui sont également inscrits à l'article II.3 du Code de droit économique, qui dispose que chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix.

La liberté de commerce et d'industrie et la liberté d'entreprendre doivent s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétences.

Enfin, la liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.5. La loi du 7 mai 1999 définit la notion de « jeu de hasard ». Un « jeu de hasard » est tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain (article 2, 1^o, de la loi du 7 mai 1999). Le législateur a exclu de cette définition, outre l'exercice des sports (article 3, 1^o, de la loi du 7 mai 1999), les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum (article 3, 2^o), et certains jeux de cartes ou de société (article 3, 3^o).

On peut distinguer les catégories de jeux de hasard suivantes :

1. Les jeux de hasard au sens de l'article 2, 1^o, de la loi du 7 mai 1999, qui sont soumis à l'interdiction de principe et à l'obligation de licence prévues aux articles 4 et 25 de la loi du 7 mai 1999. Il s'agit de « tout jeu pour lequel un enjeu de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la perte de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le gain de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs, ou organisateurs du jeu et pour lequel le hasard est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain ».

2. Les jeux de hasard automatiques avec mise atténuée au sens de l'article 2, 11^o, de la loi du 7 mai 1999, qui ne sont pas des jeux de cartes ou de société au sens de l'article 3, 3^o, de la loi du 7 mai 1999. Il s'agit d'un « appareil sur lequel des jeux de hasard sont exploités sur lequel il est moins possible de jouer à des jeux de hasard que sur d'autres appareils dans les établissements de jeux de hasard de classe III, de sorte que l'ensemble des mises résulte en une perte horaire de moyenne inférieure au montant par heure tel que visé à l'article 8, alinéa 3, et que les mises par jeu ne peuvent pas dépasser la valeur de la pièce de monnaie de la plus grande valeur en circulation ».

3. Les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas pratiqués au moyen d'un appareil (et qui ne sont donc pas automatiques), qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur au sens de l'article 3, 3^o, de la loi du 7 mai 1999.

4. Les jeux de cartes ou de société au sens de l'article 3, 3^o, de la loi du 7 mai 1999, qui sont pratiqués au moyen d'un appareil, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité, et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur, qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III.

5. Les jeux de cartes ou de société au sens de l'article 3, 3^o, de la loi du 7 mai 1999, qui sont pratiqués en utilisant un appareil, qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité, et qui ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, qui sont pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III.

B.6.1. En vertu de l'article 2, attaqué, de la loi du 7 mai 2019, l'ensemble des mises sur des jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ne peut excéder une perte horaire moyenne de 12,50 euros (article 8 de la loi du 7 mai 1999) et les mises par partie ne peuvent dépasser 2 euros.

Étant donné que les « jeux de hasard automatiques avec mise atténuée » sont des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999, ils relèvent en principe du champ d'application et du régime de licences de la loi du 7 mai 1999, sauf s'ils en sont exclus par l'article 3 de la loi du 7 mai 1999.

B.6.2. L'article 3, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 vise à réglementer, dans certains cas, les jeux de cartes et de société qui étaient auparavant exclus de la définition des jeux de hasard par l'article 3 de la loi du 7 mai 1999. Selon le législateur, il s'indique de limiter l'installation d'« appareils 3.3 » dans des établissements de jeux de hasard de classe III.

À cet égard, les travaux préparatoires mentionnent :

« Par conséquent, dans les établissements de jeux de classe III, les machines 3.3 actuelles tombent dans le champ d'application de l'article 39, tel que modifié. Concernant le type d'établissement, il a été décidé de ne permettre ces jeux que dans les établissements de jeux de hasard de classe III. La commission des jeux de hasard a souvent constaté que

les gens ont besoin de s'amuser en jouant dans les cafés, raison pour laquelle des machines y sont déjà exploitées, sans que des critères ne soient fixés. Les machines peuvent être exploitées dans ces nouvelles conditions d'exploitation. Par exemple, un maximum de 2 machines dans un café. Dans d'autres endroits, [...] placer des machines 3.3 reste possible. Cependant, ces machines doivent être autorisées par la Commission des jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 6).

À propos de l'amendement qui est à l'origine de l'article 3, les travaux préparatoires mentionnent :

« 1) Il tend en premier lieu à exclure du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard les jeux de cartes et de société qui sont organisés sans appareil dans un café, tout comme c'était déjà le cas des jeux de ce type organisés en dehors d'un café. Cette façon de faire permet de préserver les jeux à caractère traditionnel et local.

2) L'amendement vise ensuite à habiliter les pouvoirs locaux à soumettre, dans le cadre de leur compétence de maintien de l'ordre public, certains jeux (de hasard) de faible portée - les jeux de cartes et de société - à une autorisation préalable et à certaines conditions d'exploitation (même s'ils sont proposés sur des appareils).

3) Le principe de l'interdiction de jeu est également instauré pour les mineurs d'âge en ce qui concerne les jeux proposés sur des appareils » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 36, 37 et 39).

Pour ce faire, le législateur a prévu les règles suivantes :

- Les jeux de cartes ou de société pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III au moyen d'un appareil (« appareils 3.3 ») sont considérés comme des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999; ils sont soumis à l'obligation de licence (article 4, *juncto* l'article 39, de la loi du 7 mai 1999) et au cadre correspondant en matière de régulation et de contrôle.

- Les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas pratiqués dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III ne sont pas des jeux de hasard, mais lorsqu'ils sont proposés sur des appareils (« appareils 3.3 »), ils sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être pratiqués qu'au moyen d'appareils expressément autorisés à cet effet par la Commission des jeux de hasard.

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société qui ne sont pas considérés comme des jeux de hasard (article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 7 mai 1999) à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques (article 3, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999), qu'ils soient proposés sur des appareils ou non.

B.6.3. L'article 18 attaqué modifie l'article 39 de la loi du 7 mai 1999, qui définit désormais les établissements de jeux de hasard de classe III ou débits de boissons comme étant « des établissements où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place et dans lesquels sont exploités au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ». Il en résulte que les établissements de jeux de hasard de classe III peuvent exploiter au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée.

Cette limitation a été justifiée de la manière suivante dans les travaux préparatoires :

« L'article 12 fixe le nombre maximum d'appareils de jeux de hasard pouvant être exploités par les débits de boissons. Un café pourra exploiter deux nouvelles machines de jeux de hasard avec mise atténuée.

L'objectif ici est de permettre aux cafetiers d'avoir une activité de jeu leur octroyant une certaine rentabilité économique. En même temps, l'exception prévue à l'article 3.3 est dorénavant exclue en se référant à l'article 3 de cette loi.

Suite à l'avis du Conseil d'État 63.661/4 du 4 juillet 2018, la définition de ' jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' a été insérée dans la loi sur les jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 12).

B.7. La Cour doit se prononcer en substance sur la question de savoir si le fait que le législateur soumette à l'application de la loi du 7 mai 1999 les « appareils 3.3 » qui sont exploités dans un établissement de classe III, à l'exclusion des « appareils 3.3 » qui ne sont pas exploités dans un établissement de classe III (ni dans un établissement de classe I ou II), alors que, dans les deux cas, ces appareils ne nécessitent qu'un enjeu très limité et qu'ils ne peuvent procurer au joueur qu'un avantage matériel de faible valeur, est constitutionnel. La Cour examine le moyen en ce sens.

B.8.1. La Cour contrôle les dispositions attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre.

B.8.2. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

B.9.1. Selon les travaux préparatoires reproduits plus haut, la raison d'être de la catégorie « établissement de jeux de hasard de classe III ou débit de boissons » est de permettre aux débits de boissons de proposer une offre limitée, légale et régulée de jeux de hasard. Les mesures que le législateur a prises visent à lutter contre la prolifération de jeux de hasard illégaux et à garantir la protection de la société et de l'ordre public, la protection du joueur, la protection des exploitants et la protection des intérêts fiscaux des régions.

Du fait de la modification apportée par la loi attaquée, un débit de boissons peut exploiter deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée, à condition que l'exploitant dispose d'une licence de classe C et qu'il respecte les règles applicables.

B.9.2. La différence de traitement est raisonnablement justifiée, compte tenu de ce que le mode d'exploitation, à l'intérieur ou en dehors d'un débit de boissons, influence grandement le développement d'une dépendance au jeu. La vente de boissons et leur consommation sur place, dans un établissement de jeux de hasard de classe III, permettent en effet au joueur d'utiliser les « appareils 3.3 » pendant une plus longue période. Les travaux préparatoires précisent :

« Le ministre explique que la législation actuelle permet aux cafés de placer deux appareils de bingo. En outre, un nombre illimité de ' pseudo-jeux de hasard ' peuvent être proposés, c'est-à-dire d'appareils ' 3.3 '. Ces appareils ne sont pas régis par la législation sur les jeux de hasard et ne sont donc pas réglementés ou contrôlés. Cependant, on constate que ces appareils peuvent également créer une dépendance au moins aussi grande que les jeux de hasard réglementés. En outre, les cafés sont des établissements récréatifs où des mineurs peuvent également être présents. C'est pourquoi le gouvernement estime qu'il convient d'inclure également les appareils ' 3.3 ' dans les cafés dans le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard et de réglementer leur placement. Il conviendra dès lors de prévoir des contrôles d'âge, des restrictions concernant l'utilisation et le nombre d'appareils pouvant être installés, une licence obligatoire, et leur supervision par la Commission des jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35).

B.9.3. En outre, il y a lieu de constater qu'un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe III peut exploiter deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée. Il n'est donc pas soumis à une interdiction absolue d'exploiter des jeux de hasard.

B.9.4. Ensuite, le risque de voir apparaître des mini-salles de jeux équipées d'« appareils 3.3 » dans d'autres lieux que des débits de boissons est négligeable. Qu'ils soient pratiqués au moyen d'un appareil ou non, les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III ne sont exclus de la loi du 7 mai 1999 que lorsqu'ils « ne nécessitent qu'un enjeu très limité » et « ne peuvent procurer au joueur ou au parieur

qu'un avantage matériel de faible valeur » (article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 7 mai 1999). L'article 3, alinéas 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 énonce encore plusieurs conditions supplémentaires en ce qui concerne les jeux de cartes ou de société pratiqués au moyen d'un appareil qui, en vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 7 mai 1999, ne sont pas considérés comme des jeux de hasard au sens de la loi du 7 mai 1999 et sont exploités en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe III :

- une interdiction de jeu est imposée aux mineurs d'âge;
- le jeu n'est possible qu'au moyen d'appareils expressément autorisés à cet effet par la Commission des jeux de hasard;
- le contrôle de l'âge du joueur doit être automatisé au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électroniques (e-ID);
- la commune peut soumettre les appareils à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques.

Les conditions précitées freinent la création en d'autres lieux de mini-salles de jeux équipées d'« appareils 3.3 ».

B.9.5. Par ailleurs, en attribuant à la commune le pouvoir de délivrer des autorisations et, le cas échéant, d'imposer des conditions d'exploitation non techniques, le législateur entendait mettre en œuvre un régime offrant au niveau administratif le plus proche du citoyen, et donc le plus à même d'évaluer les circonstances locales concrètes, la possibilité d'intervenir adéquatement. Le régime attaqué laisse donc une marge pour un travail sur mesure adapté aux besoins concrets de la commune en matière d'ordre public. Le rapport de la Chambre mentionne notamment les éléments suivants :

« [Un membre] redoute que les préférences personnelles des responsables locaux débouchent sur des évaluations différentes de la part des communes. Ce danger ne se pose pas dans sa proposition (sous-amendement n° 43).

[Un autre membre] maintient son point de vue : les autorités locales seront les mieux à même de tenir compte de la situation régionale ou locale. La réglementation qu'il propose tient compte, dans la mesure du possible, du principe de subsidiarité. Il part en outre du principe que ce n'est pas le bourgmestre qui prendra seul la décision, car il estime que celle-ci devrait au moins être prise par le Collège du bourgmestre et des échevins.

[Un autre membre] partage la vision [du premier membre]. Il indique par ailleurs que l'amendement prévoit que l'autorisation préalable peut également porter sur des jeux de cartes ou de société proposés sur des appareils. N'y a-t-il pas un risque que les autorités de certaines communes encouragent une forme de tourisme lié aux jeux de hasard en autorisant la pratique de tels jeux sur leur territoire, alors que ces jeux sont interdits sur le territoire des communes situées dans la grande périphérie de ces communes ?

Le ministre souligne que ces appareils ne relèvent pour l'instant pas du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard. Il n'existe par conséquent aucune autorité compétente qui puisse délivrer une autorisation préalable. Malgré le caractère peu addictif des jeux proposés, il sera parfois utile de pouvoir fixer des conditions d'autorisation pour des raisons d'ordre public. C'est pourquoi la Commission des jeux de hasard a suggéré de permettre à la commune d'imposer certaines conditions par voie de règlement. Il peut par exemple s'agir de conditions déterminant les endroits dans lesquels ces appareils peuvent être installés, les heures pendant lesquelles ils peuvent être disponibles - des heures d'ouverture peuvent donc être fixées -, etc.

Il est souligné que l'autorité communale n'est pas obligée d'imposer cette autorisation préalable et ces conditions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 38).

B.9.6. L'exploitation de jeux de hasard reste *a priori* interdite (B.1.2), et il n'est dérogé que partiellement à cette interdiction sur la base d'un système de licences. Un tel système comporte en soi une restriction à la liberté d'entreprendre.

Comme il est dit en B.7.2 et B.9.1, les dispositions attaquées sont justifiées par l'objectif qui consiste à réguler les « appareils 3.3 » qui sont placés dans un établissement de jeux de hasard de classe III. Les mesures que le législateur a prises garantissent la protection de la société et de l'ordre public, la protection du joueur, la protection des exploitants et la protection des intérêts fiscaux des régions.

B.10. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant à la limite d'âge et au contrôle de l'âge (deuxième moyen)

B.11.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 3, 35 et 37 de la loi attaquée du 7 mai 2019.

L'article 3 a déjà été cité en B.3.

L'article 35 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, il est inséré un article 37/1 rédigé comme suit :

' Art. 37/1. La participation aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale est interdite aux mineurs.

Le contrôle de l'âge sur les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale s'effectue sur la base de l'e-ID ou d'une autre technologie pouvant effectuer ce contrôle et offrant un même niveau de sécurité.

Sont visées par les automates susmentionnés les machines physiques individuelles qui, contre paiement, distribuent des jeux de loteries publiques sans l'intervention d'un vendeur. ' ».

L'article 37 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Les articles 3, 14, 21, 22, 23 et 34 entrent en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de leur publication au *Moniteur belge*.

Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de l'article 35 ».

B.11.2. À cet égard, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« S'agissant de la Loterie nationale, le ministre précise que conformément au projet de loi, celle-ci ne peut plus proposer de produits aux mineurs. Jusqu'à présent, cet aspect n'avait effectivement pas encore été réglé. La Loterie nationale détient des licences lui permettant de proposer des paris et, pour cette raison uniquement, tombe sous l'application de la législation sur les jeux de hasard. En revanche, les produits de loterie - parfois tout aussi addictifs - n'y sont pas soumis et la Commission des jeux de hasard n'est pas compétente » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 27).

B.12.1. Selon les parties requérantes, les articles 3, 35 et 37 de la loi du 7 mai 2019 violent l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général de droit de la liberté de commerce et d'industrie et de la liberté d'entreprendre.

Les parties requérantes font valoir que les exploitants de jeux de hasard dans un établissement de jeux de hasard de classe III et les exploitants d'« appareils 3.3 » seraient traités différemment de la Loterie Nationale, en ce qu'ils ont été soumis à un contrôle de l'âge au plus tard le 1^{er} août 2019, ainsi qu'à une obligation de contrôle automatisé de l'âge au moyen d'un lecteur de cartes e-ID, à l'exclusion d'un contrôle de l'âge effectué au moyen d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité, alors que les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale et

qui distribuent des jeux de loteries publiques sans l'intervention d'un vendeur ne seraient soumis qu'à partir d'une date à fixer par le Roi à une limitation et à un contrôle de l'âge des joueurs, ce dernier pouvant, en outre, être réalisé aussi bien au moyen d'un lecteur de cartes e-ID qu'au moyen d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité, sans que cette différence de traitement repose sur un critère objectif et sans qu'elle soit pertinente et raisonnablement justifiée.

B.12.2. Les parties requérantes n'indiquent pas en quoi les articles 3, 35 et 37 de la loi attaquée violeraient l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

B.13.1. L'arrêté royal du 17 décembre 2019 « fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » exécute l'article 37 de la loi attaquée du 7 mai 2019 et fixe l'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi du 7 mai 2019.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 décembre 2019 dispose :

« Entrent en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au *Moniteur belge* :

1^o l'article 35 de la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale;

2^o le présent arrêté ».

L'arrêté royal précité a été publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 2020, de sorte que l'article 35 de la loi attaquée est entré en vigueur le 16 janvier 2020 et que, depuis lors, il est interdit pour les mineurs d'âge de participer aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale.

B.13.2. Le deuxième moyen n'est donc pas fondé en ce qui concerne l'absence d'une date d'entrée en vigueur pour la condition d'âge.

B.14. L'article 3 attaqué instaure, dans la loi du 7 mai 1999, une interdiction pour les mineurs d'âge de jouer aux jeux de cartes ou de société visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 7 mai 1999, qui sont proposés sur des appareils (les « appareils 3.3 ») et qui sont pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I, II et III. Sur ces appareils, l'âge du joueur est contrôlé au moyen d'un lecteur de cartes e-ID, à l'exclusion d'un contrôle au moyen d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité.

La participation à des jeux de cartes et de société proposés dans un établissement de jeux de hasard de classe III est interdite aux mineurs, en vertu de l'article 54, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999.

Lorsque les jeux de cartes et de société sont proposés dans un établissement de jeux de hasard de classe I ou II, l'accès à cet établissement de jeux de hasard est interdit aux personnes de moins de 21 ans (article 54, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999).

B.15.1. La loi du 19 avril 2002 « relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale » (ci-après : la loi du 19 avril 2002) distingue, d'une part, les « loteries publiques » (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002) et, d'autre part, les « jeux de hasard et paris » (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 19 avril 2002).

Il découle de l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999 que cette loi ne s'applique pas aux « loteries publiques » visées à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002. Dans la définition de l'objet social de la Loterie Nationale à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 19 avril 2002, le législateur a aussi fait une distinction entre les loteries publiques, d'une part, et les paris et jeux de hasard, d'autre part.

L'article 7 de la loi du 19 avril 2002 prévoit que les activités visées à l'article 6, § 1^{er}, 1^o à 4^o, sont des tâches de service public et que la Loterie Nationale a le monopole du service visé à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, « ainsi que le droit pour les services visés à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 3^o, de faire usage des outils de la société de l'information ».

B.15.2. Partant, il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, les loteries publiques et, d'autre part, les jeux de hasard et paris. La notion de « loteries publiques » n'a pas la même portée que les jeux de hasard régulés qui relèvent de la notion de « jeux de hasard », laquelle est définie dans la loi du 7 mai 1999. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 avril 2002, c'est le Roi qui définit la notion de « loteries publiques ».

Par ailleurs, conformément à l'article 7 de la loi du 7 mai 1999, le Roi arrête pour chacune des classes d'établissements de jeux de hasard la liste des jeux de hasard et le nombre de jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée aux conditions fixées dans la loi, précitée, du 7 mai 1999.

B.15.3. Il convient dès lors d'admettre qu'en réalité, les notions de « loteries publiques » et de « jeux de hasard » ne se recoupent pas et qu'elles ont chacune leur propre contenu. Les loteries publiques présentent des caractéristiques spécifiques liées à la tâche de service public et au monopole qu'a la Loterie Nationale en ce qui les concerne.

B.16.1. Pour ce qui est des « jeux de hasard et paris » qui sont proposés par la Loterie Nationale, celle-ci est en principe soumise à l'application de la loi du 7 mai 1999 (voy. l'arrêt de la Cour n^o 33/2004, B.8.2.). Cela signifie que les restrictions d'âge qui s'appliquent aux jeux de hasard pour les exploitants privés s'appliquent de la même manière aux jeux de hasard proposés par la Loterie Nationale.

B.16.2. Dès lors, l'article 37/1 de la loi du 19 avril 2002, inséré par l'article 35 de la loi du 7 mai 2019, ne s'applique pas aux jeux de hasard proposés par la Loterie Nationale et la condition d'âge minimum insérée par cet article ne s'applique qu'aux loteries publiques. De ce fait, il est aussi actuellement interdit aux mineurs de participer à des loteries publiques organisées par la Loterie Nationale. Le législateur a également prévu un contrôle obligatoire de l'âge du joueur sur les automates qui, contre paiement, distribuent des jeux de loteries publiques, sans l'intervention d'un vendeur.

B.16.3. En ce que les parties requérantes comparent les « appareils 3.3 » qui sont exploités dans des établissements de jeux de hasard de classe III avec les appareils de la Loterie Nationale qui proposent des loteries publiques, il suffit de constater que, par nature, ces appareils ne sont pas comparables. Les appareils de la Loterie Nationale qui proposent des loteries publiques ne sont pas des « appareils 3.3 » ; ce sont simplement des distributeurs de loteries publiques. Le « Lottomatic » n'est qu'un distributeur automatique, ce n'est pas un jeu de hasard ni une loterie. Le « Lottomatic » propose des loteries publiques telles que l'Euro Millions, le Lotto, le Joker, ainsi que certains billets à gratter, mais un « Lottomatic » ne distribue pas de gains. Pour pouvoir toucher ses gains, le joueur doit se rendre dans un point de vente traditionnel de la Loterie Nationale, de sorte qu'il ne lui est pas possible de rejouer immédiatement ses gains, contrairement à ce qui est le cas avec les « appareils 3.3 ».

En outre, il ressort des articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 avril 2002 que les loteries publiques doivent toujours être organisées dans les formes et selon les modalités générales fixées par arrêté royal. Cette règle vaut en particulier aussi lorsque des loteries publiques sont proposées sur des appareils, comme le « Lottomatic ». Si des produits sont proposés sur un appareil, ces produits doivent aussi satisfaire à toutes les conditions d'émission fixées par arrêté royal selon le type de jeu de loterie. Ces conditions d'émission tiennent compte du rôle social particulier de la Loterie Nationale, notamment en ce qui concerne protection des personnes contre l'addiction au jeu.

B.17. La circonstance que la Loterie Nationale peut, pour ce qui concerne les loteries publiques, contrôler l'âge des joueurs au moyen d'une autre technologie offrant un même niveau de garantie de sécurité que l'e-ID n'est pas de nature à remettre en cause la constitutionnalité de la disposition.

Le souhait du législateur de créer un *level playing field* (des conditions de concurrence équitables) (*Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 17*) peut être considéré comme portant uniquement sur la nécessité d'un contrôle de l'âge des joueurs, sans qu'il faille que ce contrôle soit effectué de la même manière pour les jeux de hasard et pour les loteries publiques.

B.18. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

Quant à la procédure de sanction administrative (troisième moyen)

B.19. Le troisième moyen porte sur la procédure de sanction obligatoire applicable en cas d'infractions à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution, et sur l'obligation de sanctionner certaines infractions à la loi du 7 mai 1999 par une amende administrative. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 47, 49 et 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général de droit *non bis in idem*. Le moyen est subdivisé en quatre branches.

B.20.1. Le troisième moyen critique les articles 9, 10, 11 et 12 de la loi du 7 mai 2019.

L'article 9 dispose :

« Dans l'article 15/1, § 1^{er}, de la [loi du 7 mai 1999], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ' la commission peut appliquer l'article 15/3. ' sont remplacés par les mots ' la commission applique l'article 15/3. ' ».

Du fait de cette modification, l'article 15/1, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999 dispose actuellement :

« Si dans les six mois de la réception de l'original du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la commission ou lui fait savoir que, sans mettre en doute l'existence de l'infraction, il ne sera pas donné suite aux faits, la commission applique l'article 15/3. ».

L'article 10 dispose :

« L'article 15/2 de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :

' Art. 15/2. § 1^{er}. La commission, par décision motivée, adresse des avertissements à toute personne physique ou morale qui commet une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, suspend ou révoque la licence pour une période déterminée et interdit provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

§ 2. La commune informe, par voie postale ou par voie électronique, la commission lorsqu'un titulaire de licence C fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

1° trouble à l'ordre public;

2° une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;

3° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les jeux de hasard automatiques dans l'établissement de jeux de hasard de classe III dans l'attente de la décision définitive de la commission.

§ 3. La commune informe la commission, par voie postale ou par voie électronique, lorsqu'un titulaire de licence F2 conformément à l'article 43/4, § 5, 1^o, fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

1° trouble à l'ordre public;

2° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans;

3° le non-respect des conditions en ce qui concerne l'activité complémentaire.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les appareils électroniques servant à accepter des paris dans l'attente de la décision définitive de la commission. ' ».

L'article 11 dispose :

« L'article 15/3, § 1^{er}, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :

' § 1^{er}. Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission, en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, 62 et aux conditions fixées à l'article 15/1, § 1^{er}, impose aux auteurs une amende administrative. ' ».

L'article 12 dispose :

« Dans l'article 15/4, alinéa 1^{er}, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ' peuvent être prises par la commission ' sont remplacés par les mots ' sont prises par la commission ' ».

B.20.2. Dans les travaux préparatoires, les modifications attaquées font l'objet du commentaire suivant :

« Art. 8 à 11

Actuellement, la loi sur les jeux de hasard donne à la commission des jeux de hasard une possibilité de prendre certaines sanctions en cas d'infractions à la loi ou à ses arrêtés d'exécution : adresser des avertissements, suspendre ou révoquer la licence, interdire l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou encore prononcer des amendes administratives.

Les articles 8 à 11 modifient la loi pour renforcer ce pouvoir de sanction en prévoyant pour la commission une obligation de sanction et non plus une possibilité.

Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l'ordre public joué par les communes dans le cadre des établissements de classe III est renforcé. Les communes sont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire.

Comme cela est déjà prévu en cas d'application d'une amende administrative, la commission des jeux de hasard doit prendre une décision proportionnelle à la gravité de l'infraction commise et à une éventuelle récidive lorsqu'elle prend une décision en application de l'article 15/2 de la loi.

Les sanctions prévues à l'article 15/2 de la loi ne sont pas des sanctions applicables simultanément » (*Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 11-12*).

B.21.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 47, 49 et 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit *non bis in idem*.

B.21.2. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.21.3. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.21.4. L'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention ».

B.21.5. La Cour ne peut examiner la compatibilité des dispositions attaquées avec les articles 47, 49 et 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lus en combinaison avec les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, qu'en ce que les articles attaqués mettent en œuvre le droit de l'Union, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, points 17 et suivants).

Dès lors que les parties requérantes ne démontrent pas l'existence d'un lien de rattachement avec la mise en œuvre du droit de l'Union, les branches du troisième moyen sont irrecevables en ce qu'elles portent sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.22. La première branche du troisième moyen concerne l'article 10 de la loi du 7 mai 2019 et est prise de la violation du principe de légalité en matière pénale, en ce que la Commission des jeux de hasard serait obligée de lancer une procédure de sanction à l'encontre du titulaire de licence C ou du titulaire de licence F2 qui « fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police » pour « trouble à l'ordre public », sans que le contenu normatif de ces notions soit décrit en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, sans que la police soit tenue de communiquer ce procès-verbal aux communes et sans que l'infraction alléguée doive présenter un lien avec l'exploitation d'un jeu de hasard, ce qui donnerait lieu à une application arbitraire de l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999.

Selon les parties requérantes, les mesures prévues à l'article 15/2, § 2, de la loi du 7 mai 1999 seraient des sanctions pénales au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que le principe de légalité en matière pénale trouverait à s'appliquer.

B.23. Une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH., grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, § 30-31; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 53; grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, § 105-107).

Cette Cour utilise les mêmes critères pour l'application de l'article 7 de la même Convention (p. ex., CEDH, 4 octobre 2016, *Žajac c. Croatie*, § 86; 4 juin 2019, *Rola c. Slovaquie*, § 54).

B.24.1. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination. Néanmoins, la différence de traitement qui pourrait en résulter est discriminatoire si elle n'est pas raisonnablement justifiée.

B.24.2. La procédure de sanction visée à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 prévoit l'avertissement, la suspension ou la révocation de la licence pour une période déterminée, ou l'imposition d'une interdiction provisoire ou définitive d'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

La Commission des jeux de hasard a été habilitée à sanctionner des infractions à la réglementation sur les jeux de hasard, indépendamment du fait que ces infractions puissent faire l'objet de sanctions pénales.

B.24.3. La circonstance que les travaux préparatoires qualifient les mesures de « sanctions » et que l'article 15/2, § 2, alinéa 2, mentionne une « procédure de sanction » n'implique pas qu'il soit en l'espèce question de sanctions pénales, et non de sanctions administratives. Les mesures prévues sont des mesures que la Commission des jeux de hasard peut prendre lorsque le titulaire d'une licence se rend coupable de faits constitutifs de trouble à l'ordre public (titulaire de

licence C et F2), commet une infraction à la réglementation relative aux boissons alcoolisées (les dispositions légales « concernant les débits de boissons fermentées », coordonnées le 3 avril 1953, l'arrêté royal du 4 avril 1953 « réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées » ou la loi du 28 décembre 1983 « sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses ») (titulaire de licence C), commet une infraction à la loi du 7 mai 1999 à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans (titulaire de licence C et F2) ou ne respecte pas les conditions en ce qui concerne l'activité complémentaire (titulaire de licence F2).

Les mesures imposées au titulaire de licence C ou F2 le sont parce que ce dernier enfreint les règles dans une mesure qui porte atteinte à son honneur et à sa dignité. Il s'agit de mesures administratives qui ne visent pas à punir les titulaires de licence, mais à protéger l'ordre public et les joueurs. Elles ne visent pas à réprimer une infraction, mais elles sont imposées lorsque le titulaire de la licence ne respecte pas les conditions fixées dans la loi du 7 mai 1999 pour pouvoir conserver la licence, notamment dans le cas d'un risque de troubles à l'ordre public ou de nuisances.

B.24.4. Partant, les mesures administratives ne relèvent pas du champ d'application des normes de référence citées et le principe de légalité en matière pénale ne trouve pas à s'appliquer.

B.25.1. Les faits et infractions précités concernent tous les éléments qui touchent à l'honneur et à la dignité du titulaire de licence d'un établissement de jeux de hasard. Un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe III qui est responsable d'un trouble à l'ordre public ou d'une autre infraction ne s'acquitte pas des responsabilités sociales qu'implique une telle exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe III et le risque existe qu'il ne s'acquitte pas non plus des responsabilités sociales qui lui incombent dans le cadre de l'exploitation du jeu de hasard à proprement parler.

Il n'est dès lors pas déraisonnable qu'en sus des infractions proprement dites à la loi du 7 mai 1999 et à ses arrêtés d'exécution, le législateur ait jugé souhaitable de prévoir également des sanctions dans ces cas qui se situent au niveau de l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard, sans que cette infraction doive nécessairement porter sur l'exploitation du jeu de hasard à proprement parler. Il est justifié que le législateur ait prévu la possibilité d'imposer des sanctions qui vont jusqu'à la révocation de la licence, dès lors que le titulaire de celle-ci ne respecte pas les conditions qui lui sont imposées.

B.25.2. Par ailleurs, l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que la décision de la Commission des jeux de hasard doit être proportionnée à la gravité de l'infraction qui justifie la mesure, et les principes généraux de bonne administration sont d'application. La Commission des jeux de hasard est en effet une autorité administrative instituée auprès du Service public fédéral Justice (article 9 de la loi du 7 mai 1999).

Cette proportionnalité que la Commission des jeux de hasard doit respecter signifie également que, malgré que l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 ne dispose pas explicitement que l'infraction doit être imputable au titulaire même d'une licence C ou F2 pour qu'une des sanctions visées à l'article 15/2 de la même loi puisse lui être imposée, la Commission des jeux de hasard ne pourra juger que les situations dans lesquelles l'infraction est d'une manière ou d'une autre imputable au titulaire même de la licence dans son exploitation.

B.26.1. Le deuxième élément de la première branche du troisième moyen, à savoir la thèse des parties requérantes selon laquelle l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 ne saurait constituer le fondement de la communication des procès-verbaux aux communes, de sorte qu'à leur tour celles-ci ne peuvent en informer la Commission des jeux de hasard, ne peut être suivi.

L'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que la commune informe la Commission des jeux de hasard lorsqu'un titulaire de licence C ou F2 fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits énumérés.

B.26.2. Dans l'avant-projet de loi (article 9), il était prévu que la Commission des jeux de hasard lance une procédure de sanction lorsqu'elle est informée par la commune qu'un titulaire de licence C fait l'objet de procès-verbaux pour les faits énumérés (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 22). La section de législation du Conseil d'État a néanmoins observé qu'il ne ressortirait pas de l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 qu'on attend de la commune qu'elle informe la Commission des jeux de hasard.

« Cette information reste une faculté laissée à la libre appréciation de chaque commune. Il s'ensuit que la procédure de sanction ne sera entamée par la commission des jeux de hasard que lorsqu'une commune aura pris l'initiative de l'informer d'un procès-verbal concernant un titulaire de licence C. Il en résulte une inégalité non justifiée entre, d'une part, l'exploitant d'un établissement de classe III dont la commune a transmis le procès-verbal le concernant et, d'autre part, l'exploitant d'un établissement de classe III qui fait l'objet d'un même procès-verbal mais dont la commune omet de le communiquer à la commission des jeux de hasard » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, pp. 43-44).

Pour cette raison, le législateur a explicitement prévu à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 que la commune est tenue d'informer la Commission des jeux de hasard, de sorte qu'il s'agit d'une obligation.

B.26.3. Dès lors que la commune a l'obligation d'informer la Commission des jeux de hasard de l'existence de procès-verbaux établis contre les titulaires de licence C et F2, la police a l'obligation d'informer la commune au sujet des procès-verbaux visés. Plusieurs dispositions de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » prévoient d'ailleurs aussi explicitement l'obligation pour les services de police d'informer le bourgmestre et/ou la commune (articles 5/1 et 5/2).

B.27. Dès lors que le troisième moyen, en sa première branche, repose sur une prémisse erronée, il n'est pas fondé.

B.28. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, porte sur l'obligation qu'a la Commission des jeux de hasard de lancer une procédure de sanction et d'imposer des sanctions administratives à l'encontre d'un titulaire de licence C ou F2 qui fait l'objet d'un procès-verbal, sans que ces sanctions administratives éteignent l'action pénale et alors que le titulaire de licence concerné peut encore être poursuivi et sanctionné pénalement pour les mêmes faits, ce qui donnerait lieu à une violation du principe général de droit *non bis in idem*.

B.29.1. En vertu du principe général de droit *non bis in idem*, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ». Ce principe est également garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1^{er} juillet 2012.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde 'infraction' pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 82).

Afin de déterminer si le principe *non bis in idem* est d'application, il doit être établi que la mesure en cause est de nature pénale (voy. CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, § § 101-134; 31 mai 2011, *Kurdov et Ivanov c. Bulgarie*, § § 35-46, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § § 52-57, 70-84).

B.29.2. Ainsi qu'il a déjà été observé en B.24.4, les mesures que la Commission des jeux de hasard peut imposer en vertu de l'article 15/2, § 2 et 3, ne sont pas des sanctions pénales, mais des mesures administratives.

Le principe *non bis in idem* n'est dès lors pas applicable.

B.30.1. Les mesures visées à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 sont des mesures administratives qui peuvent être imposées indépendamment des sanctions pénales proprement dites ou, le cas échéant, des amendes administratives visées à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 qui sont imposées si, dans les six mois de la réception du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la Commission des jeux de hasard ou s'il lui fait savoir qu'il ne sera pas donné suite aux faits (article 15/1 de la loi du 7 mai 1999).

Il ressort de l'article 15/1 de la loi du 7 mai 1999 que la Commission des jeux de hasard ne peut imposer une amende administrative qu'à condition que le procureur du Roi n'engage pas de poursuites. Puisque le principe *non bis in idem* ne s'applique pas aux mesures administratives prévues par l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, le traitement pénal ou l'imposition d'une amende administrative s'applique sans préjudice de l'imposition des mesures administratives prévues à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999.

B.30.2. L'imposition d'une mesure administrative prévue à l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999 a un effet totalement autonome et existe en dehors du régime de sanction proprement dit; pour imposer une mesure administrative au titulaire de licence, la Commission des jeux de hasard ne doit pas attendre la décision du juge sur l'action publique intentée (C.E., 30 juin 2016, n° 235.284).

B.31. Le troisième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.32. Le troisième moyen, en sa troisième branche, soulève une différence de traitement entre, d'une part, les titulaires de licence C et F2 et, d'autre part, les titulaires de licence A et B et les exploitants d'« appareils 3.3 », en ce que la commune ne pourrait lancer la procédure de sanction que vis-à-vis de la première catégorie de titulaires de licence, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable.

B.33.1. Ainsi qu'il a déjà été observé en B.8, la différence de traitement entre plusieurs catégories d'établissements de jeux de hasard repose sur un critère objectif. Il en va dès lors de même pour les titulaires de licence qui peuvent exploiter les différents établissements de jeux de hasard ou qui peuvent exploiter certains jeux de hasard.

Les titulaires de licence C et F2 exploitent les établissements de jeux de hasard de classe III et IV. Ainsi qu'il a déjà été souligné, un établissement de jeux de hasard de classe III est un débit de boissons, c'est-à-dire un établissement où sont vendues des boissons qui, quelle qu'en soit la nature, doivent être consommées sur place, et au sein duquel sont exploités au maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée (article 39 de la loi du 7 mai 1999). Un établissement de jeux de hasard de classe IV est un lieu exclusivement destiné à engager des paris autorisés conformément à la loi du 7 mai 1999 pour le compte des titulaires de licence F1. L'engagement de paris requiert une licence de classe F2 (article 43/4, § 1^{er}, de la loi du 7 mai 1999). Il convient de relever à cet égard que la procédure de sanction administrative prévue à l'article 15/2, § 3, de la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas à tous les titulaires de licence F2, mais uniquement aux titulaires de licence F2 qui exploitent une librairie.

Les titulaires de licence A et B exploitent les établissements de jeux de hasard de classe I et de classe II. Un établissement de jeux de hasard de classe I est un casino, c'est-à-dire un établissement dans lequel sont exploités les jeux de hasard, automatiques ou non, autorisés par le Roi, et dans lequel sont organisées parallèlement des activités socio-culturelles, telles que des représentations, des expositions, des congrès et des activités du secteur horeca (article 28 de la loi du 7 mai 1999). Le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe I autorisés est limité à neuf (article 29 de la loi précitée). Un établissement de jeux de hasard de classe II est une salle de jeux automatiques, c'est-à-dire un établissement dans lequel sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi (article 34 de la loi du 7 mai 1999). De même, le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II est limité à 180 (article 34 de la loi précitée).

Ces établissements de jeux de hasard présentent des caractéristiques et des risques qui leur sont propres.

B.33.2. Les titulaires de licence C et F2 sont beaucoup plus nombreux, ils sont très dispersés géographiquement et ciblent surtout des utilisateurs locaux. Contrairement aux établissements de jeux de hasard de classe I et II, les débits de boissons (titulaires de licence C) et les librairies (titulaires de licence F2) sont en outre des endroits où les jeux de hasard ne constituent qu'une activité accessoire par rapport à d'autres activités.

La Commission des jeux de hasard ne peut donc pas contrôler de façon proactive tous ces établissements de jeux de hasard de classe III et IV, de sorte qu'il est nécessaire de confier une tâche de contrôle à un autre organisme public.

B.33.3. Pour le contrôle des débits de boissons ou des établissements de jeux de hasard de classe III (titulaires de licence C) et des librairies ou établissements de jeux de hasard de classe IV (titulaires de licence F2), un rôle est dévolu à la commune. Au départ, le contrôle n'était prévu que pour les débits de boissons ou établissements de jeux de hasard de classe III. L'exposé des motifs mentionne à cet égard :

« Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l'ordre public joué par les communes dans le cadre des établissements de classe III est renforcé. Les communes sont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/001, p. 11).

Par l'amendement n° 17, il a toutefois été confié aux communes une mission comparable en ce qui concerne le contrôle des titulaires de licence F2. À cet égard, il a été dit :

« Par cet amendement, un renforcement comparable des possibilités de contrôle du respect des conditions d'autorisation est introduit pour les détenteurs d'une autorisation de type F2 qui proposent des paris en dehors d'un des établissements de jeux de hasard de classe IV.

Il y a actuellement environ 1 500 établissements de ce type et la Commission des jeux de hasard n'est pas en mesure de contrôler proactivement ces établissements.

Un certain nombre d'établissements de ce type où des paris sont engagés en tant qu'activité complémentaire sont en effet, en violation des conditions d'autorisation, devenus des pseudo-établissements de classe IV.

Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, pp. 50-51).

B.33.4. La différence de traitement entre titulaires de licence C et F2 et titulaires de licence A et B n'est donc pas dénuée de justification raisonnable.

B.34.1. Quant à la comparaison entre les titulaires de licence C et F2, d'une part, et les exploitants d'« appareils 3.3 », d'autre part, il y a lieu de constater que les « appareils 3.3 » sont, dans une large mesure, exclus de l'application de la loi du 7 mai 1999. Même si la Commission des jeux de hasard était compétente pour imposer les sanctions administratives aux exploitants d'« appareils 3.3 », ces sanctions n'auraient aucun effet utile. Dès lors que l'exploitation d'« appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III n'est pas soumise à l'obligation de licence, aucune licence ne saurait être révoquée ou suspendue par la Commission des jeux de hasard. De même, aucune interdiction d'exploitation ne saurait être prononcée, puisque les « appareils 3.3 » ne sont pas des jeux de hasard.

B.34.2. Cela explique également pourquoi les communes ne peuvent lancer une procédure de sanction à l'encontre d'exploitants d'« appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard III qui sont responsables de troubles à l'ordre public.

En outre, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 prévoit que l'autorité communale peut soumettre ces appareils (tout comme les jeux de cartes et de société qui ne sont pas proposés sur des appareils) à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non techniques. Le constat que les communes n'ont aucune obligation en ce sens ne remet pas en cause la constitutionnalité des dispositions attaquées. Le pouvoir autonome des communes leur permet de déterminer elles-mêmes s'il est nécessaire d'imposer une autorisation préalable ou des conditions d'exploitation non techniques.

B.35. Le troisième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.36.1. Le troisième moyen, en sa quatrième et dernière branche, porte sur le fait que, lorsque le procureur du Roi ne poursuit pas une infraction pour des raisons d'opportunité, sans que l'existence de l'infraction soit mise en doute, la Commission des jeux de hasard serait tenue de lancer une procédure de sanction et d'imposer une amende administrative, sans toutefois disposer des mêmes possibilités que le juge pénal en matière d'individualisation de la peine et sans avoir la possibilité de suspendre l'amende administrative ou de l'assortir d'un sursis.

B.36.2. Le troisième moyen, en sa quatrième branche, est dirigé contre les articles 10 et 11 de la loi attaquée du 7 mai 2019.

B.37.1. Il convient tout d'abord de rappeler que les mesures administratives visées à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 ne constituent pas une peine au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (B.24.4).

B.37.2. Pour ce qui est de l'imposition d'une amende administrative, il y a d'abord lieu d'examiner si l'amende administrative visée à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 peut être assimilée à une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme il est dit en B.23, une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, si, selon sa qualification en droit interne, elle est de nature pénale ou s'il ressort de la nature de l'infraction, c'est-à-dire de la portée générale et du caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale, ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif.

L'amende administrative prévue à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 a notamment pour but de prévenir et de sanctionner tout comportement d'un exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, III ou IV qui serait incompatible avec les articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 et 62 de la même loi. Elle a donc un caractère répressif et est de nature pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.37.3. Contrairement à l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II, III ou IV qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel parce qu'il n'a pas respecté une règle contenue dans les articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 et 62 de la loi du 7 mai 1999, quiconque, en application des articles 15/4 et 15/5 de cette loi, est poursuivi par la Commission des jeux de hasard en vue de l'imposition d'une amende administrative prévue à l'article 15/3 de la même loi ou quiconque, en application de l'article 15/7, § 1^{er}, de cette loi, conteste devant le tribunal civil la décision de ladite Commission de lui imposer une amende administrative, ne peut solliciter de cette Commission ou du tribunal civil la suspension du prononcé de la sanction ni un sursis à l'exécution de cette sanction, puisqu'en vertu de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation », ces mesures ne peuvent être ordonnées que par une juridiction pénale (articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1964).

B.38.1. Sous la réserve qu'il ne peut prendre une mesure manifestement déraisonnable, le législateur démocratiquement élu peut déterminer lui-même la politique répressive et limiter ainsi le pouvoir d'appréciation du juge.

Le législateur a toutefois opté à plusieurs reprises pour l'individualisation des peines, notamment en autorisant le juge à accorder des mesures de sursis.

B.38.2. Il appartient au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général. Cette sévérité peut notamment porter sur les mesures de sursis.

La Cour ne pourrait censurer pareil choix que si celui-ci était manifestement déraisonnable ou si la disposition attaquée avait pour effet de priver une catégorie de justiciables du droit à un procès équitable devant une juridiction impartiale et indépendante, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.38.3. Cependant, lorsque comme en l'espèce l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour les mêmes faits, soit il doit comparaître devant le juge pénal, soit il se voit imposer une amende administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le juge pénal peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (la loi du 29 juin 1964), le tribunal saisi du recours dirigé contre la décision d'imposer une sanction administrative doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine.

La Cour a toutefois jugé qu'il est raisonnablement justifié que la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative alternative ne puisse pas bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, dès lors qu'une telle mesure est difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale (arrêts n^{os} 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014, 25/2016 et 56/2020).

B.39.1. Le sursis à l'exécution des peines a pour objectif de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines et de ne pas compromettre la réinsertion du condamné. Il peut être ordonné à propos de peines d'amende.

Même si le régime de l'amende administrative prévue par l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 diffère en divers éléments de celui de la sanction pénale prévue par les articles 63 et 64 de cette loi ou de celui des sanctions administratives prévues en d'autres matières, de telles différences ne sont pas pertinentes dans le domaine qui fait l'objet du recours en annulation : qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre autorité, telle que la Commission des jeux de hasard, le sursis peut inciter le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende.

Si la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis, de même éventuellement qu'un sursis probatoire, peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait.

B.39.2. Il résulte de ce qui précède que les articles attaqués de la loi du 7 mai 2019, en ce qu'ils ne permettent pas à la Commission des jeux de hasard d'accorder le bénéfice du sursis, violent les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.39.3. Ce constat d'inconstitutionnalité partielle n'a toutefois pas pour conséquence que cette disposition ne pourrait plus, dans l'attente d'une intervention législative, être appliquée par la Commission des jeux de hasard lorsqu'une infraction est constatée, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis si cette mesure avait été prévue par la loi.

B.40. Le troisième moyen, en sa quatrième branche, est fondé, en ce que la Commission des jeux de hasard n'a pas la possibilité d'assortir la sanction précitée d'un sursis.

Quant à l'apposition de scellés sur les jeux de hasard automatiques (quatrième moyen)

B.41. Le quatrième moyen porte sur l'apposition par le bourgmestre, dans le cadre de la procédure de sanction, de scellés sur les jeux de hasard automatiques et il est divisé en trois branches.

B.42.1. Le quatrième moyen porte sur l'article 10 de la loi du 7 mai 2019, cité en B.20.1.

B.42.2. L'apposition de scellés est prévue à l'article 15/2, § 2, alinéa 4, et § 3, alinéa 4, de la loi du 7 mai 1999 et il résulte de ces dispositions que l'apposition de scellés, qui ne constitue pas en soi une sanction mais seulement une mesure provisoire, n'est possible que dans le cadre d'une procédure de sanction, prévue à l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, dans le cadre de laquelle la commune informe la Commission des jeux de hasard de l'établissement d'un procès-verbal par la police pour l'un des faits énumérés à l'article 15/2, § 2, alinéa 2, et § 3, alinéa 2.

Le bourgmestre est habilité à procéder à la mise sous scellés de l'appareil de jeux de hasard, sans toutefois y être obligé. L'apposition de scellés n'est possible que sur la base d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits énumérés à l'article 15/2, § 2 et § 3, alinéa 2, et elle est ordonnée dans l'attente d'une décision définitive de la Commission des jeux de hasard, de sorte que la mesure est limitée dans le temps.

B.43.1. Les parties requérantes invoquent diverses normes de référence nationales, européennes et internationales.

L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.43.2. L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.44. Dans la première branche du quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que la loi attaquée traiterait différemment les titulaires de licence C et F2, d'une part, et les titulaires de licence A et B et exploitants d'« appareils 3.3 » en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III, d'autre part, et en ce qu'elle n'autoriserait le bourgmestre à apposer des scellés que sur les jeux de hasard exploités par un titulaire de licence C ou F2, et non sur les jeux de hasard de titulaires de licence A et B et sur des « appareils 3.3 » exploités en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou III. Le bourgmestre pourrait mettre les appareils sous scellés lorsqu'un titulaire de licence C ou F2 fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour des infractions mentionnées à l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999.

B.45.1. Ainsi qu'il a déjà été observé en B.33.2, les titulaires de licence C et F2 sont beaucoup plus nombreux, très dispersés géographiquement et ciblent surtout des utilisateurs locaux. La Commission des jeux de hasard ne peut donc pas contrôler ces établissements de jeux de hasard de façon proactive, raison pour laquelle une mission de contrôle a été dévolue aux communes, ce qui est raisonnablement justifié.

B.45.2. L'apposition de scellés vise à mettre fin à l'infraction mentionnée à l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, pour que la Commission des jeux de hasard ait le temps de lancer et de clôturer la procédure de sanction, après avoir été informée par la commune de ce que le titulaire de licence C ou F2 a fait l'objet d'un procès-verbal. Le risque de nuisances, de troubles à l'ordre public et d'autres infractions s'en trouve ainsi limité.

B.45.3. Dès lors que la procédure de sanction prévue par l'article 15/2, § 2 et 3, de la loi du 7 mai 1999, qui ne s'applique qu'à l'égard des titulaires de licences C et F2, est raisonnablement justifiée, l'apposition de scellés l'est aussi (B.35.4).

B.45.4. Le quatrième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.46. La deuxième branche du quatrième moyen comporte deux sous-branches.

Les parties requérantes font tout d'abord valoir que la loi attaquée autorise le bourgmestre à apposer des scellés sur des appareils exploités par des titulaires de licence C et F2, sans déterminer dans un même temps, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, les infractions et les circonstances pouvant donner lieu à l'apposition des scellés ni la durée de la mise sous scellés.

En outre, la mise sous scellés serait une mesure contraignante, empêchant les titulaires de licence C et F2 d'exploiter encore les appareils concernés, ce qui constituerait une ingérence dans le droit au respect des biens, ainsi que dans la liberté de commerce et d'industrie et dans la liberté d'entreprendre.

B.47.1. En ce qui concerne la première sous-branche de la deuxième branche du quatrième moyen, il y a lieu d'établir, avant de pouvoir dire que le principe de légalité en matière pénale est applicable à l'apposition de scellés par le bourgmestre, si l'apposition de scellés constitue une sanction pénale ou une sanction administrative.

B.47.2. Compte tenu de ce qui est dit en B.25, l'apposition de scellés prévue à l'article 15/2 de la loi du 7 mai 1999 est une mesure administrative ayant notamment pour but d'éviter que les jeux de hasard automatiques dans l'établissement de jeux de hasard de classe III (article 15/2, § 2, alinéa 3) et les appareils électroniques servant à accepter des paris (article 15/2, § 3, alinéa 3) soient encore exploités, dans l'attente d'une décision définitive de la Commission des jeux de hasard.

L'apposition de scellés poursuit l'intérêt général, en ce qu'elle tend à mettre fin à des troubles à l'ordre public et à d'autres infractions mentionnées à l'article 15/2, § 2 et 3.

B.47.3. Les travaux préparatoires mentionnent, à cet égard :

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration. Une telle mesure entraîne une charge administrative réduite pour le titulaire de l'autorisation et n'a pas d'impact sur le titulaire de l'autorisation agissant de bonne foi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51).

B.47.4. L'apposition de scellés n'est donc pas de nature répressive, mais seulement de nature conservatoire, et elle ne constitue pas une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dès lors, le principe de légalité en matière pénale ne s'applique pas à l'apposition de scellés.

B.48. Les parties requérantes invoquent également une violation du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre.

B.49.1. L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, de sorte que les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle.

B.49.2. L'article 1^{er} du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (alinéa 1^{er}, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1^{er}, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).

Une apposition de scellés entraîne une ingérence dans le droit au respect des biens et relève dès lors du champ d'application de l'article 1^{er} du Protocole précité, lu en combinaison avec l'article 16 de la Constitution.

B.49.3. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.50. Comme il est dit en B.49.2, l'apposition de scellés poursuit l'intérêt général.

Par ailleurs, la mise sous scellés des jeux de hasard automatiques doit être considérée comme relevant des risques d'exploitation normaux. La loi du 7 mai 1999 repose en effet sur un double principe (B.1.2.) :

« - l'exploitation de jeux de hasard reste - *a priori* - interdite;

- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles » (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-419/1, p. 2).

De ce fait, la possibilité d'exploiter des jeux de hasard revêt par définition un caractère exceptionnel et précaire. L'hypothèse d'être subitement, du fait de l'apposition de scellés, mis dans l'impossibilité d'exploiter certains jeux de hasard automatiques lorsqu'existent des raisons impérieuses qui le justifient, en l'occurrence des troubles à l'ordre public ou d'autres infractions, comme celles qui sont énumérées à l'article 15/2, § § 2 et 3, relève des risques commerciaux de l'exploitation de jeux de hasard.

Puisque la procédure de sanction administrative et l'apposition de scellés qui l'accompagne (article 15/2, § § 2 et 3) ne pourront être mises en œuvre que si l'infraction est imputable au titulaire même de la licence, indépendamment du fait que le manquement se situe au niveau de l'exploitation du jeu de hasard ou de l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard (B.25.2), ce sont les comportements du titulaire même de la licence qui donnent lieu à la nécessité d'apposer des scellés sur les appareils de jeux de hasard. Bien que l'apposition de scellés ne vise pas à sanctionner la personne qui se rend coupable de ces comportements, il convient toutefois, pour apprécier la proportionnalité de l'apposition de scellés, de tenir compte du fait que cette personne a elle-même rendu l'apposition de scellés nécessaire. En outre, eu égard à ce qui est précisé au B.33.2, l'exploitation des jeux de hasard représente toujours une activité complémentaire pour le titulaire de licence C et F2, de sorte qu'il ne s'agit que d'une activité lucrative additionnelle.

De même, lorsque le titulaire de licence C ou F2 n'est pas le propriétaire des appareils mis sous scellés, mais que ces appareils sont la propriété d'un titulaire de licence E qui met les appareils à la disposition du titulaire de licence C ou F2, et qu'ils partagent tous les deux les bénéfices, l'apposition des scellés relève des risques d'exploitation normaux. Le titulaire de licence E sait ou doit savoir que l'exploitation de jeux de hasard est précaire et qu'il peut y être mis fin à tout moment.

En outre, les titulaires de licence C, F2 et E ont toujours la possibilité d'introduire devant le Conseil d'État un recours en suspension ou en annulation contre la décision de mise sous scellés, et ils peuvent également opter pour l'introduction d'un recours devant le juge civil. La circonstance que le juge administratif ne dispose dans ce cas que d'un pouvoir de contrôle marginal n'est pas de nature à priver la mesure de son caractère raisonnable. Un juge qui dispose d'un pouvoir de contrôle marginal peut, dans le respect du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité, procéder à un contrôle de pleine juridiction tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux de droit, y compris les principes de bonne administration.

B.51. Le quatrième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.52. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 10, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 viole le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, en ce qu'il autoriserait le bourgmestre à mettre sous scellés des appareils exploités par les titulaires de licence C et F2, alors qu'il ne prévoit pas de garanties procédurales. L'ingérence doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens.

B.53.1. Lorsqu'il use de son pouvoir de mise sous scellés, le bourgmestre doit tenir compte des principes généraux de bonne administration (B.25.2, B.50).

À cet égard, les travaux préparatoires précisent ce qui suit :

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 51).

B.53.2. Le constat que les garanties procédurales sont expressément prévues à l'égard des personnes qui font l'objet des mesures de fermeture visées aux articles 134^{ter}, 134^{quater}, 134^{quinquies} et 134^{septies} de la Nouvelle loi communale et à l'article 9^{bis} de la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes » n'est pas constitutif d'une discrimination.

La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.53.3. Les mesures que le bourgmestre peut imposer dans le cadre des lois précitées sont d'une autre nature, plus intrusive, en ce qu'elles entraînent la fermeture totale de l'établissement concerné, alors que la mise sous scellés de jeux de hasard automatiques n'a pas pour conséquence que l'établissement de jeux de hasard ou l'endroit où les jeux de hasard étaient exploités ne serait plus accessible à l'exploitant ou au public.

B.53.4. Contrairement à ce que les parties requérantes prétendent, l'apposition des scellés est limitée dans le temps. Les dispositions attaquées prévoient en effet que les scellés sont apposés « dans l'attente de la décision définitive de la commission », ce qui, par définition, sous-entend que l'apposition des scellés est limitée dans le temps.

Le constat que l'apposition des scellés prend fin lorsque la Commission des jeux de hasard a pris une décision définitive est logique, puisque ce n'est qu'à ce moment que la Commission des jeux de hasard s'est penchée sur le fond de l'affaire et qu'elle a pu, le cas échéant, imposer elle-même une sanction.

Compte tenu de ce qu'elle doit respecter les principes de bonne administration, la Commission des jeux de hasard doit, après avoir été informée par la commune, lancer la procédure de sanction dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, les articles 15/4 à 15/6 de la loi du 7 mai 1999 fixent les délais de procédure à respecter, de sorte qu'est prévu un délai contraignant dans lequel la Commission des jeux de hasard est tenue de prendre une décision.

Le constat que les différents délais de procédure sont des délais d'ordre et non des délais de déchéance n'est pas de nature à priver l'apposition des scellés de son caractère constitutionnel. Ce qui distingue en substance le délai de déchéance du délai d'ordre est le fait que le dépassement de ce délai implique que l'autorité n'est plus compétente pour intervenir. Cette différence de sanction n'empêche pas que les délais de déchéance comme les délais d'ordre sont juridiquement contraignants. Ainsi, même dans l'hypothèse d'un délai d'ordre, l'autorité demeure tenue de prendre une décision de réparation dans le délai imparti par le juge. Par ailleurs, le dépassement d'un délai d'ordre peut également donner lieu à une action en responsabilité à l'encontre de l'autorité négligente.

B.54. Le quatrième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

Quant à l'enquête d'antécédents (cinquième moyen)

B.55. Le cinquième moyen est dirigé contre l'article 19 de la loi attaquée. Il porte sur l'enquête d'antécédents effectuée dans le cadre de la demande d'une licence de classe C. Il y a lieu de joindre à une demande de licence de classe C l'avis du bourgmestre, conformément au modèle standard défini dans l'annexe II de l'arrêté royal du 11 octobre 2018. Dans ce cadre, le bourgmestre doit vérifier en particulier si la police a établi des procès-verbaux pour des troubles à l'ordre public, pour une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées et concernant la patente pour le débit de boissons spiritueuses, et pour une infraction à la loi du 7 mai 1999. Si la commune a des objections motivées, la Commission des jeux de hasard ne délivrerait pas de licence de classe C.

Le cinquième moyen se subdivise en deux branches.

B.56.1. Les parties requérantes invoquent plusieurs dispositions nationales et internationales.

L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

Les articles 10, 11 et 12 de la Constitution ont déjà été cités plus haut.

B.56.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.56.3. L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».

Les articles 16 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont déjà cités plus haut (B.4.2.).

B.56.4. Les parties requérantes invoquent plusieurs articles du règlement (UE) n° 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) » (ci-après : le RGPD), en l'occurrence les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 10 :

L'article 1^{er} du RGPD dispose :

« 1. Le présent règlement établit des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et des règles relatives à la libre circulation de ces données.

2. Le présent règlement protège les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel.

[...] ».

L'article 2 du RGPD dispose :

« 1. Le présent règlement s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier.

[...] ».

L'article 3 du RGPD dispose :

« 1. Le présent règlement s'applique au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre des activités d'un établissement d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant sur le territoire de l'Union, que le traitement ait lieu ou non dans l'Union.

[...] ».

L'article 4 du RGPD dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) ' données à caractère personnel ', toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée ' personne concernée '); est réputée être une ' personne physique identifiable ' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale;

2) ' traitement ', toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction;

[...]

11) ' consentement ' de la personne concernée, toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement;

[...] ».

L'article 5 du RGPD dispose :

« 1. Les données à caractère personnel doivent être :

a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence);

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n'est pas considéré, conformément à l'article 89, paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités);

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données);

d) exactes et, si nécessaire, tenues à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder (exactitude);

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l'article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation);

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité);

2. Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité) ».

L'article 6 du RGPD dispose :

« 1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques;

b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;

d) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement;

f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions.

2. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement pour ce qui est du traitement dans le but de respecter le paragraphe 1, points c) et e), en déterminant plus précisément les exigences spécifiques applicables au traitement ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, y compris dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX.

[...] ».

L'article 10 du RGPD dispose :

« Le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes fondé sur l'article 6, paragraphe 1, ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. Tout registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique ».

B.57.1. L'article 19 de la loi du 7 mai 2019 dispose :

« Dans l'article 41, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° il est inséré, après la phrase ' Si le demandeur est une personne morale, chaque administrateur ou gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction. ' la phrase suivante : ' Le demandeur ou, si le demandeur est une personne morale, chaque administrateur ou gérant, ne peut, pour les cinq années qui précèdent sa demande, présenter des antécédents défavorables en matière de faits punissables ou d'ordre public qui sont incompatibles avec l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard. Le Roi détermine les critères détaillés en la matière. ' ;

2° les mots ' service public fédéral Finances ' sont remplacés par les mots ' Service Public Fédéral Finances et de l'administration fiscale régionale ' ».

B.57.2. L'article 41 de la loi du 7 mai 1999 doit être lu en combinaison avec l'arrêté royal du 22 décembre 2000 « relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C » (ci-après : l'arrêté royal du 22 décembre 2000, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 11 octobre 2018 « portant modification de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif au fonctionnement et à l'administration des établissements de jeux de hasard de classe III, aux modalités des demandes et à la forme de la licence de classe C »).

L'article 1/1 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 dispose :

« La demande d'une licence de classe C est accompagnée du document-type ' AVIS DU BOURGMESTRE SUR LES ETABLISSEMENTS DE JEUX DE HASARD DE CLASSE III ' complété et signé par l'instance compétente, dont le modèle est joint en annexe III au présent arrêté.

En l'absence d'avis dans un délai de deux mois à compter de la date de l'envoi ou de la date de l'accusé de réception par la commune, l'avis est réputé positif et la procédure peut être poursuivie.

S'il n'a pas été donné suite à la demande d'avis dans le délai visé à l'alinéa précédent, le demandeur doit joindre cette demande d'avis à la demande de licence, ainsi que la preuve de la date d'introduction de la demande d'avis.

Si la commune a des objections motivées concernant le placement de maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise limitée sur la base des procès-verbaux visés dans le document-type joint en annexe III, la Commission des jeux de hasard ne peut délivrer de licence de classe C ».

L'annexe III à l'arrêté royal du 22 décembre 2000, qui contient le modèle d'avis du bourgmestre sur les établissements de jeux de hasard de classe III, prévoit ensuite que le bourgmestre doit vérifier si, au cours des cinq dernières années, la personne du demandeur a fait l'objet ou non de procès-verbaux établis par la police pour l'un des faits suivants :

« a. trouble à l'ordre public;

b. une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;

c. une infraction à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et à la protection du joueur commise à l'égard d'une personne de moins de 18 ans ».

B.57.3. Il y a lieu de joindre à une demande de licence de classe C ou de renouvellement de celle-ci l'avis du bourgmestre conformément au modèle standard défini dans l'annexe III de l'arrêté royal du 11 octobre 2018. Dans ce cadre, le bourgmestre doit notamment vérifier si la police a établi des procès-verbaux pour l'un des faits énoncés plus haut. Si la commune a des objections motivées, la Commission des jeux de hasard peut refuser de délivrer une licence de classe C.

B.58. L'enquête d'antécédents est justifiée comme suit, dans les travaux préparatoires :

« [Deux membres] déposent l'amendement n° 16 (DOC 54 3327/002) qui tend à insérer un article 12/2. Cet article vise à compléter l'article 42 de la même loi en prévoyant que ' le demandeur doit faire valoir des antécédents favorables en matière de faits punissables et d'ordre public qui sont en lien avec l'exploitation et dont le Roi détermine les critères détaillés '.

Cet amendement vise, dans le cadre de l'enquête d'aptitude qui est réalisée lors de la délivrance d'une autorisation de classe C, à prévoir une enquête d'antécédents dans la loi. Les antécédents qui sont pris en considération doivent avoir trait aux cinq années précédant la demande d'autorisation et être en lien avec l'exploitation.

[Un autre membre] considère que c'est une bonne disposition. Cependant, elle est assez vague. Qu'entend-on par des ' faits punissables en lien avec l'exploitation ' ? Cela peut être de la fraude, cela peut être de la violence, du travail en noir, etc. Que va retenir l'arrêté royal ? Ne serait-il pas plus simple d'exiger un casier judiciaire vierge, à l'exception des infractions de la route ?

[Un autre membre] estime que demander un casier judiciaire vierge serait beaucoup trop large par rapport à l'objectif fixé ici. Il faut que ce soit lié à l'exploitation. En outre, on parle bien d'antécédents, soit de faits qui se sont produits avant la demande d'exploitation. Un arrêté royal viendra clarifier une série de modalités. Les communes seront épaulées pour leur permettre de juger ce qui peut être exploité ou pas.

[Un autre membre] considère qu'il peut y avoir des cas où une personne est condamnée pour des faits liés à l'exploitation après que celle-ci ait été autorisée. Quid dans cette situation ? Cette personne pourrait continuer son exploitation, alors que celui qui aurait été condamné avant la demande ne le pourrait plus ? Il y a un problème de discrimination potentielle. Il faut avoir la même sévérité dans tous les cas » (Doc. parl., Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 59).

L'enquête d'antécédents tend à traduire et à préciser l'exigence actuelle selon laquelle un demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction.

B.59. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, § 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, § 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, § 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, § 29; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.60. Dans la première branche du cinquième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 19, attaqué, de la loi du 7 mai 2019 ne soumet à une enquête d'antécédents que les candidats à une licence de classe C, et non les autres candidats à une licence, ni les candidats-exploitants d'« appareils 3.3 ». Avant la modification législative attaquée, les conditions de licence étaient semblables pour tous les demandeurs de licence. Selon les parties requérantes, la différence de traitement ne reposerait pas sur un critère objectif et ne ferait pas l'objet d'une justification pertinente et raisonnable.

B.61.1. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la classe de la licence demandée, qui dépend de la classe de l'établissement de jeux de hasard. Seuls les demandeurs d'une licence de classe C qui veulent exploiter des établissements de jeux de hasard de classe III sont soumis au contrôle d'antécédents.

B.61.2. Les établissements de jeux de hasard de classe III (débits de boissons) sont des établissements récréatifs où des mineurs aussi peuvent être présents (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3327/005, p. 35) et pour lesquels les jeux de hasard ne constituent pas la principale activité. Dans de tels établissements, le risque existe que les visiteurs mineurs qui cherchent à s'amuser soient tentés de s'essayer au jeu de hasard. L'exploitant-titulaire de licence doit donc lui-même faire preuve d'un comportement irréprochable.

Un tel risque n'existe pas en ce qui concerne les titulaires de licence A, B, E, F1 et F2. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe I et II est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception des membres majeurs du personnel des établissements de jeux de hasard qui se trouvent sur leur lieu de travail. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classe IV, ainsi que la participation à des jeux de paris sont interdits aux mineurs (article 54, § 1^{er}). Les titulaires de licence de classe E sont les fabricants, les installateurs et les réparateurs d'appareils de jeux de hasard, de sorte qu'ils ne sont pas des exploitants d'établissements de jeux de hasard. Les autres titulaires de licence se trouvent donc dans une situation totalement différente.

B.61.3. Le risque se manifeste donc différemment pour les titulaires de licence C et pour les titulaires de licence A, B, E, F1 et F2. Les différents articles de la loi du 7 mai 1999 (articles 31, 36, 41, 43/5 et 50) prévoient, à l'égard de tous les titulaires de licence, que le demandeur, outre le fait qu'il jouit de droits civils et politiques, doit aussi être d'une conduite « répondant aux exigences de la fonction », de sorte que la demande peut être refusée pour ce motif. Comme il est déjà constaté en B.60, l'enquête d'antécédents tend à traduire et à préciser l'exigence actuelle selon laquelle un demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction.

En outre, l'article 5 de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 « fixant le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes et mobiles de classe IV, les critères visant à organiser une dispersion de ces établissements ainsi que la procédure pour le traitement des demandes lorsqu'une licence se libère à la suite d'un retrait ou d'un désistement » prévoit, en ce qui concerne les titulaires de licence F2 :

« Pour l'appréciation des demandes de licence, la Commission des jeux de hasard prendra en considération les critères suivants :

- 1° la transparence de la personne morale du demandeur;
- 2° la solvabilité du demandeur;
- 3° les condamnations pénales antérieures et infractions administratives, fiscales ou autres constatées antérieurement dans le chef du demandeur;
- 4° l'adéquation aux exigences de la fonction en matière de professionnalisme dans le chef du demandeur;
- 5° l'expérience pertinente antérieure du demandeur, la durée d'activités similaires constituant un élément indicatif;
- 6° la politique du demandeur en matière d'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard;
- 7° la politique du demandeur quant à la garantie d'un contrôle efficace ».

Pour les titulaires de licence F2, il y a également lieu de tenir compte des antécédents (article 5, 3°).

B.61.4. En inscrivant dans la loi l'obligation, pour les titulaires de licence C, de se soumettre à une enquête d'antécédents, le législateur a voulu instaurer une surveillance renforcée pour cette catégorie de titulaires de licence qui, contrairement aux autres titulaires de licence, rencontrent des mineurs dans leur établissement de jeux de hasard de classe III.

Dans ces circonstances, le législateur a pu raisonnablement prévoir que l'enquête d'antécédents prévue dans la loi vaudrait uniquement pour les titulaires de licence C et non pour d'autres titulaires de licence.

B.62. Le cinquième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.63. Dans la deuxième branche du cinquième moyen, les parties requérantes invoquent une violation du droit au respect de la vie privée parce que le traitement des données de l'enquête d'antécédents ne serait pas strictement nécessaire et parce qu'il n'y aurait pas de rapport raisonnable de proportionnalité avec les objectifs de la loi du 7 mai 1999. Pour qu'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit admissible, il faut en effet que celle-ci soit nécessaire pour atteindre un but légitime déterminé, ce qui implique notamment qu'un rapport raisonnable de proportionnalité doit exister entre les conséquences de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la collectivité.

B.64.1. Comme il est dit en B.56.2, les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus.

B.64.2. On ne saurait nier que l'enquête d'antécédents comprend un traitement des données à caractère personnel, qui implique intrinsèquement une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise, mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.64.3. Pour juger de cet équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte notamment des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 « pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel » (ci-après : la « Convention n° 108 ») (CEDH, 25 février 1997, *Z c. Finlande*, § 95; grande chambre, 12 janvier 2010, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 103).

Cette Convention n° 108 contient, entre autres, les principes relatifs au traitement de données à caractère personnel : licéité, loyauté, transparence, limitation des finalités, proportionnalité, exactitude, limitation de la conservation, intégrité et confidentialité, et responsabilité.

Cette même Convention est actualisée par un protocole d'amendement qui a été ouvert à signature le 10 octobre 2018.

B.65.1. Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée par un traitement de données à caractère personnel doit donc reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

B.65.2. En ce qui concerne la proportionnalité, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne tiennent compte de l'existence ou non, dans la réglementation visée, des garanties matérielles et procédurales.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient dès lors de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 59; décision, 29 juin 2006, *Weber et Saravia c. Allemagne*, § 135; 28 avril 2009, *K.H. e.a. c. Slovaquie*, § 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § § 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § § 37 et 42-44; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § § 35-37; 12 janvier 2016, *Szabó et Vissy c. Hongrie*, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, et C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, points 56-66).

B.66.1. Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, une portée analogue à celle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, C-92/09 et C-93/09, 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke GbR et autres*) et de l'article 22 de la Constitution.

B.66.2. La compatibilité de dispositions législatives avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, combinés avec des dispositions constitutionnelles analogues ou avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne peut être examinée par la Cour qu'en ce que les dispositions attaquées mettent en œuvre le droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, points 17 et suivants).

En l'espèce, il convient de tenir compte du RGPD.

B.66.3. Dès lors que les dispositions attaquées concernent le traitement de données à caractère personnel relevant du champ d'application de ces actes législatifs de l'Union, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être lus en combinaison avec les dispositions constitutionnelles analogues ou avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.67. En prévoyant une enquête d'antécédents, le législateur a cherché à traduire et à préciser l'exigence actuelle selon laquelle un demandeur de licence doit être d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction. Les titulaires de licence C peuvent en effet rencontrer des mineurs dans leur établissement de jeux de hasard de classe III et doivent donc pouvoir faire preuve d'une attitude honorable.

Par la mesure attaquée, le législateur poursuit donc un but légitime.

B.68. L'enquête d'antécédents est une mesure adéquate pour atteindre le but poursuivi, en ce qu'elle permet de n'octroyer une licence qu'aux personnes qui se comportent d'une manière qui répond aux exigences de la fonction.

B.69. Il convient de vérifier quelle est l'incidence de la réglementation attaquée sur cette vie privée, compte tenu des garanties existantes, et si cette réglementation ne porte pas une atteinte disproportionnée aux garanties mentionnées en B.66.

B.70.1. En introduisant une demande de licence de classe C auprès de la Commission des jeux de hasard, le candidat titulaire de licence confirme qu'il connaît et accepte les dispositions légales prévues par la loi du 7 mai 1999, et notamment la possibilité dont disposent la Commission des jeux de hasard et le bourgmestre de la commune où se situe l'établissement de jeux de hasard de classe III d'examiner, sur une période correspondant aux cinq années qui précèdent sa demande, les antécédents en matière de faits punissables ou d'ordre public qui sont incompatibles avec l'exploitation de l'établissement de jeux de hasard.

B.70.2. La Commission des jeux de hasard qui, dans le cadre du contrôle visé par la loi attaquée, sélectionne et traite les antécédents, est tenue de respecter les dispositions du RGPD et de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : « la loi du 30 juillet 2018 »).

B.70.3. Par ailleurs, la loi du 30 juillet 2018 s'applique à tout traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier (article 2, alinéa 1^{er}) et au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre des activités d'un établissement d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant sur le territoire belge (article 4, alinéa 1^{er}).

B.70.4. Du fait de l'applicabilité directe du RGPD dans la législation interne et de l'existence de la loi du 30 juillet 2018, le texte même des dispositions attaquées ne doit plus mentionner explicitement les conditions et obligations requises.

B.71. L'enquête d'antécédents qui sert à contrôler qu'il est satisfait à la condition que le demandeur de licence soit d'une conduite qui répond aux exigences de la fonction poursuit un but légitime et n'entraîne pas une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions nationales et internationales précitées.

B.72. Le cinquième moyen, en sa deuxième branche, est non fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 11 de la loi du 7 mai 2019 « modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale », en ce que la Commission des jeux de hasard n'a pas la possibilité d'assortir d'un sursis la sanction visée à l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999 précitée;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 mars 2021.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

L. Lavrysen

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2021/201315]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 36/2021 vom 4. März 2021

Geschäftsverzeichnisnummer 7298

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigklärung des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie », erhoben von der VoG « UBA-BNGO » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und F. Daoût, und den Richtern J.-P. Moerman, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache und T. Detienne, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 14. November 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 19. November 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf teilweise Nichtigklärung des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Mai 2019): die VoG « UBA-BNGO », die « Willy Michiels Company » AG und die « Conexion » PGmbH, unterstützt und vertreten durch RA Y. Van Damme und RA D. Pattyn, in Westflandern zugelassen.

(...)

II. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf das angefochtene Gesetz

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigklärung der Artikel 2, 3, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 35 und 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » (nachstehend: Gesetz vom 7. Mai 2019).

B.1.2. Durch das angefochtene Gesetz wird das Gesetz vom 7. Mai 1999 « über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler » (nachstehend: Gesetz vom 7. Mai 1999) abgeändert. Das ursprüngliche Gesetz vom 7. Mai 1999 hat zum Ziel:

« à définir une série de principes dans la loi, un cadre qui soumettrait les opérateurs de jeux à des règles d'exploitation strictes en contrepartie de la sécurité professionnelle et de la certitude d'un gain raisonnable.

Elle repose sur le double principe suivant :

- l'exploitation de jeux de hasard reste - a priori - interdite;
- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles.

[...]

Tout est conçu en fonction d'un quadruple objectif :

- la protection de la société et la sauvegarde de l'ordre public;
- la protection du joueur;
- la protection des exploitants;
- la protection des intérêts fiscaux des régions » (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 1-419/1, SS. 2-3).

Deshalb liegt dem Gesetz vom 7. Mai 1999 das Prinzip zugrunde, dass das Betreiben von Glücksspielen *a priori* verboten ist, jedoch sind Ausnahmen über ein System von Zulassungen im Wege der Erteilung von Lizenzen durch die Kommission für Glücksspiele vorgesehen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1992/001, SS. 3-4).

B.1.3. Der allgemeine Zweck des angefochtenen Gesetzes vom 7. Mai 2019 kann wie folgt zusammengefasst werden:

« Le projet de loi modifie des dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection du joueur pour notamment l'adapter à certaines pratiques constatées auprès des opérateurs de jeux.

Il augmente le nombre maximum de jeux de hasard pouvant être exploités dans les débits de boissons en y interdisant l'exploitation de machines non autorisées par la loi.

La composition de la Commission des jeux de hasard et les conditions de nomination sont modifiées.

Le pouvoir de sanction de la Commission des jeux de hasard est renforcé.

Les établissements de classe IV sont tenus de conclure une convention avec la commune où ils souhaitent s'établir.

Les jeux de hasard dits 'virtuels' exploités dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV sont interdits aux personnes de moins de 21 ans et le système de contrôle EPIS devient applicable aux établissements de jeux de hasard fixes de classe IV.

Compétence est donnée au Roi pour réglementer la publicité liée aux jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 3).

In Bezug auf die « 3.3-Geräte » (erster Klagegrund)

B.2. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigklärung der Artikel 2, 3 und 18 des angefochtenen Gesetzes vom 7. Mai 2019.

Artikel 2 bestimmt:

« L'article 2, 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, modifié par la loi du 10 janvier 2010, est complété par un 11° rédigé comme suit :

' 11° jeux de hasard automatiques avec mise atténuée : appareil sur lequel des jeux de hasard sont exploités sur lequel il est moins possible de jouer à des jeux de hasard que sur d'autres appareils dans les établissements de jeux de hasard de classe III, de sorte que l'ensemble des mises résulte en une perte horaire de moyenne inférieure au montant par heure tel que visé à l'article 8, alinéa 3, et que les mises par jeu ne peuvent pas dépasser la valeur de la pièce de monnaie de la plus grande valeur en circulation.

Le Roi fixe l'échelle des mises visée à l'alinéa 1^{er}, 11°. ' ».

Artikel 3 bestimmt:

« A l'article 3, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 1^{er}, 3., les mots ' classe I et II ' sont remplacés par les mots ' classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeux de hasard de classe III qui utilisent un appareil ';

2° deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 1 et 2 :

' Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1^{er}, 3., offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique[s].

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1^{er}, 3., qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques. ';

3° dans l'alinéa 2 actuel, les mots ' en application des points 2 et 3 les conditions ' sont remplacés par les mots ' en application de l'alinéa 1^{er}, 2. et 3., les conditions ' ».

Infolge dieser Abänderung bestimmt Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999:

« Ne sont pas des jeux de hasard au sens de la présente loi :

1. l'exercice des sports;

2. les jeux offrant au joueur ou au parieur comme seul enjeu le droit de poursuivre le jeu gratuitement et ce, cinq fois au maximum;

3. les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des établissements de jeux de hasard de classe I et II, à l'exception des jeux de cartes ou de société, pratiqués dans des établissements de jeu de hasard de classe III qui utilisent un appareil, les jeux exploités dans des parcs d'attractions ou par des industriels forains à l'occasion [...] de kermesses, de foires commerciales ou autres et en des occasions analogues, ainsi que les jeux organisés occasionnellement et tout au plus quatre fois par an par une association locale à l'occasion d'un événement particulier ou par une association de fait à but social ou philanthropique ou par une association sans but lucratif au bénéfice d'une œuvre sociale ou philanthropique, et ne nécessitant qu'un enjeu très limité et qui ne peuvent procurer, au joueur ou au parieur, qu'un avantage matériel de faible valeur.

Les jeux de cartes ou de société pratiqués visés à l'alinéa 1^{er}, 3, offerts sur des appareils, sont interdits aux mineurs d'âge et ne peuvent être joués qu'au moyen d'appareils explicitement autorisés à cet effet par la commission des jeux de hasard. Le contrôle de l'âge du joueur doit se faire de manière automatique au moyen d'un lecteur de cartes d'identité électronique.

L'autorité communale peut soumettre les jeux de cartes ou de société visés à l'alinéa 1^{er}, 3, qu'ils soient ou non offerts sur des appareils, et qui ne nécessitent qu'un enjeu très limité et ne peuvent procurer au joueur ou au parieur qu'un avantage matériel de faible valeur, à une autorisation préalable et à des conditions d'exploitation non-techniques.

Le Roi détermine, en application de l'alinéa 1^{er}, 2. et 3., les conditions du type d'établissement, du type de jeu, du montant de la mise, de l'avantage qui peut être attribué et de la perte moyenne par heure ».

Artikel 18 bestimmt:

« Dans l'article 39 de la même loi, les mots ' deux jeux de hasard ' sont remplacés par les mots ' deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' ».

B.3.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien verstießen die Artikel 2, 3 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und der Unternehmensfreiheit.

Die klagenden Parteien machen geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen eine Diskriminierung zwischen den Betreibern von Karten- und Gesellschaftsspielen, die mithilfe eines Geräts gespielt würden, bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich sei und bei denen der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen könne (nachstehend: « 3.3-Geräte »), in Abhängigkeit davon zur Folge hätten, ob diese Spiele außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klassen I, II und III oder in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III stattfänden.

Die erste Kategorie von Betreibern unterliege nicht den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie die zweite Kategorie in Bezug auf die Anwendung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 und alle sich daraus ergebenden Verpflichtungen, die Höchstanzahl an « 3.3-Geräten », die betrieben werden dürften, sowie den eingesetzten Betrag und den durchschnittlichen Verlust pro Stunde.

B.3.2. Die klagenden Parteien legen nicht dar, in welcher Hinsicht die angefochtenen Artikel 2, 3 und 18 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 Artikel 12 der Verfassung und Artikeln 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzen. Der Klagegrund ist nicht zulässig, insofern er aus einem Verstoß gegen diese Bestimmungen abgeleitet ist.

B.4.1. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.4.2. Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

« Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt ».

Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

« Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen ».

B.4.3. Bei der Handels- und Gewerbefreiheit sowie der Unternehmensfreiheit handelt es sich um allgemeine Rechtsgrundsätze, die auch in Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches aufgenommen wurden, wonach jeder frei ist, die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Wahl auszuüben.

Die Handels- und Gewerbefreiheit und die Unternehmensfreiheit sind « unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungsinheit, so wie er durch oder aufgrund der internationalen Verträge und des Gesetzes festgelegt ist » (Artikel II.4 desselben Gesetzbuches) auszuüben.

Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit den anwendbaren Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union zu betrachten, sowie mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, anhand dessen der Gerichtshof - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - eine direkte Prüfung vornehmen darf.

Schließlich wird die Unternehmensfreiheit ebenfalls durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.

B.5. Mit dem Gesetz vom 7. Mai 1999 wird der Begriff « Glücksspiel » gesetzlich definiert. Ein « Glücksspiel » ist ein Spiel mit Einsatz, wobei entweder der Einsatz von mindestens einem der Spieler verloren wird oder ein Gewinn von mindestens einem der Spieler oder Spielveranstalter erzielt wird und wobei der Zufall beim Spielablauf, bei der Bestimmung des Gewinners oder bei der Festlegung des Gewinns eine - selbst nebensächliche - Rolle spielt (Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Der Gesetzgeber hat aus dieser Definition neben Sport (Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) auch Spiele, bei denen dem Spieler oder Wetter als einziger Vorteil das Recht angeboten wird, höchstens fünfmal kostenlos weiterzuspielen (Artikel 3 Nr. 2), und bestimmte Karten- und Gesellschaftsspiele (Artikel 3 Nr. 3) herausgenommen.

Folgende Kategorien von Glücksspielen können unterschieden werden:

1. Die Glücksspiele im Sinne von Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die dem grundsätzlichen Verbot und der Lizenzpflicht nach den Artikeln 4 und 25 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 unterliegen. Es geht dabei um « ein Spiel mit Einsatz, wobei entweder der Einsatz von mindestens einem der Spieler verloren wird oder ein Gewinn von mindestens einem der Spieler oder Spielveranstalter erzielt wird und wobei der Zufall beim Spielablauf, bei der Bestimmung des Gewinners oder bei der Festlegung des Gewinns eine - selbst nebensächliche - Rolle spielt ».

2. Die automatischen Glücksspielen mit begrenztem Einsatz im Sinne von Artikel 2 Nr. 11 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die keine Karten- oder Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sind. Es geht dabei um ein « Gerät zum Betreiben von Glücksspielen, wobei das Glücksspiel nicht so lange gespielt werden kann wie auf anderen Geräten in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III, wodurch der gesamte Einsatz einen durchschnittlichen Verlust pro Stunde zum Ergebnis hat, der geringer ist als der Betrag pro Stunde im Sinne von Artikel 8 Absatz 3, und der Einsatz pro Spiel den Wert der wertvollsten Umlaufmünze nicht übersteigen kann ».

3. Die Karten- oder Gesellschaftsspiele, die nicht mithilfe eines Geräts gespielt werden (und daher nicht automatisch sind), die außerhalb der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II stattfinden und bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 erzielen kann.

4. Die Karten- oder Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die mithilfe eines Geräts gespielt werden, die außerhalb der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I, II und III stattfinden und bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann.

5. Die Karten- oder Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, die mithilfe eines Geräts gespielt werden, die in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III stattfinden und bei denen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann.

B.6.1. Nach dem angefochtenen Artikel 2 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 darf der gesamte Einsatz bei automatischen Glücksspielen mit begrenztem Einsatz durchschnittlich keinen höheren Verlust als 12,50 EUR pro Stunde zur Folge haben (Artikel 8 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) und kann der jeweilige Einsatz pro Spiel nicht mehr als 2 EUR betragen.

Da « automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz » Glücksspiele im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sind, fallen diese grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Lizenzregelung des Gesetzes vom 7. Mai 1999, sofern sie nicht durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 aus dem Anwendungsbereich herausgenommen werden.

B.6.2. Der angefochtene Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 hat zum Ziel, Karten- und Gesellschaftsspiele, die davor durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 aus der Definition für Glücksspiele herausgenommen waren, in bestimmten Fällen zu regeln. Nach Ansicht des Gesetzgebers ist es angebracht, das Aufstellen von « 3.3-Geräten » in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III zu beschränken.

In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« Par conséquent, dans les établissements de jeux de classe III, les machines 3.3 actuelles tombent dans le champ d'application de l'article 39, tel que modifié. Concernant le type d'établissement, il a été décidé de ne permettre ces jeux que dans les établissements de jeux de hasard de classe III. La commission des jeux de hasard a souvent constaté que les gens ont besoin de s'amuser en jouant dans les cafés, raison pour laquelle des machines y sont déjà exploitées, sans que des critères ne soient fixés. Les machines peuvent être exploitées dans ces nouvelles conditions d'exploitation. Par exemple, un maximum de 2 machines dans un café. Dans d'autres endroits, [...] placer des machines 3.3 reste possible. Cependant, ces machines doivent être autorisées par la Commission des jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 6).

In Bezug auf die Abänderung, die Artikel 3 zugrunde liegt, heißt es in den Vorarbeiten:

« 1) Il tend en premier lieu à exclure du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard les jeux de cartes et de société qui sont organisés sans appareil dans un café, tout comme c'était déjà le cas des jeux de ce type organisés en dehors d'un café. Cette façon de faire permet de préserver les jeux à caractère traditionnel et local.

2) L'amendement vise ensuite à habiliter les pouvoirs locaux à soumettre, dans le cadre de leur compétence de maintien de l'ordre public, certains jeux (de hasard) de faible portée - les jeux de cartes et de société - à une autorisation préalable et à certaines conditions d'exploitation (même s'ils sont proposés sur des appareils).

3) Le principe de l'interdiction de jeu est également instauré pour les mineurs d'âge en ce qui concerne les jeux proposés sur des appareils » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, SS. 36, 37 und 39).

Der Gesetzgeber hat hierfür die folgende Regelung geschaffen:

- Karten- oder Gesellschaftsspiele, die in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III stattfinden und bei denen ein Gerät zum Einsatz kommt (« 3.3-Geräte »), werden als Glücksspiel im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999 angesehen; sie unterliegen der Lizenzpflicht (Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 39 des Gesetzes vom 7. Mai 1999) und der zugehörigen Regelung in Bezug auf Regulierung und Kontrolle.

- Karten- oder Gesellschaftsspiele, die nicht in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III stattfinden, sind keine Glücksspiele, wenn dabei jedoch Geräte zum Einsatz kommen (« 3.3-Geräte »), sind sie für Minderjährige verboten und können sie nur auf Geräten gespielt werden, die von der Kommission für Glücksspiele ausdrücklich zugelassen wurden.

Die Gemeindebehörde kann die Karten- oder Gesellschaftsspiele, die nicht als Glücksspiele angesehen werden (Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999), einer vorherigen Erlaubnis und nichttechnischen Betriebsbedingungen unterwerfen (Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Dies gilt unabhängig davon, ob die Karten- oder Gesellschaftsspiele auf Geräten angeboten werden.

B.6.3. Der angefochtene Artikel 18 ändert Artikel 39 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ab, der die Glücksspieleinrichtungen der Klasse III oder Schankstätten nunmehr definiert als « Einrichtung, in der Getränke gleich welcher Art zum dortigen Verzehr verkauft werden und in der höchstens zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betrieben werden ». Daraus ergibt sich, dass Glücksspieleinrichtungen der Klasse III höchstens zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betreiben können.

Diese Einschränkung wurde in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

« L'article 12 fixe le nombre maximum d'appareils de jeux de hasard pouvant être exploités par les débits de boissons. Un café pourra exploiter deux nouvelles machines de jeux de hasard avec mise atténuée.

L'objectif ici est de permettre aux cafetiers d'avoir une activité de jeu leur octroyant une certaine rentabilité économique. En même temps, l'exception prévue à l'article 3.3 est dorénavant exclue en se référant à l'article 3 de cette loi.

Suite à l'avis du Conseil d'État 63.661/4 du 4 juillet 2018, la définition de ' jeux de hasard automatiques avec mise atténuée ' a été insérée dans la loi sur les jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 12).

B.7. Der Gerichtshof muss sich im Wesentlichen zu der Frage äußern, ob der Umstand, dass der Gesetzgeber die « 3.3-Geräte », die in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III betrieben werden, unter Ausschluss der « 3.3-Geräte », die nicht in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III (auch nicht in einer Einrichtung der Klasse I oder II) betrieben werden, dem Gesetz vom 7. Mai 1999 unterwirft, während bei diesen Geräten in beiden Fällen nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann, mit der Verfassung vereinbar ist. Der Gerichtshof prüft den Klagegrund in diesem Sinne.

B.8.1. Der Gerichtshof prüft die angefochtenen Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit.

B.8.2. Die Unternehmensfreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass der zuständige Gesetzgeber die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Gesetzgeber würde nur unverhältnismäßig auftreten, wenn er die Unternehmensfreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

B.9.1. Die Daseinsberechtigung der Kategorie « Glücksspieleinrichtungen der Klasse III oder Schankstätten » liegt nach den oben angeführten Vorarbeiten darin begründet, ein eingeschränktes, rechtmäßiges und reguliertes Glücksspielangebot in Schankstätten zu ermöglichen. Die vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen haben zum Ziel, die Zunahme illegaler Glücksspiele zu verhindern und dafür zu sorgen, dass die Gesellschaft geschützt und die öffentliche Ordnung gewahrt wird sowie dass der Spieler, die Betreiber und die finanziellen Interessen der Regionen geschützt werden.

Infolge der Abänderung, die durch das angefochtene Gesetz vorgenommen wurde, darf eine Schankstätte zwei automatische Glücksspiele und zwei Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betreiben, sofern der Betreiber über eine C-Lizenz verfügt und die einschlägigen Regeln einhält.

B.9.2. Die unterschiedliche Behandlung ist unter Berücksichtigung der Feststellung, dass die Weise des Betriebs, nämlich in oder außerhalb einer Schankstätte, einen großen Einfluss auf die Entstehung einer Glücksspielsucht hat, sachlich gerechtfertigt. Der Verkauf von Getränken und ihr Verzehr in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III erlauben es nämlich, dass ein Spieler die « 3.3-Geräte » über eine längere Zeit benutzt. In den Vorarbeiten wird erläutert:

« Le ministre explique que la législation actuelle permet aux cafés de placer deux appareils de bingo. En outre, un nombre illimité de ' pseudo-jeux de hasard ' peuvent être proposés, c'est-à-dire d'appareils ' 3.3 '. Ces appareils ne sont pas régis par la législation sur les jeux de hasard et ne sont donc pas réglementés ou contrôlés. Cependant, on constate que ces appareils peuvent également créer une dépendance au moins aussi grande que les jeux de hasard réglementés. En outre, les cafés sont des établissements récréatifs où des mineurs peuvent également être présents. C'est pourquoi le gouvernement estime qu'il convient d'inclure également les appareils ' 3.3 ' dans les cafés dans le champ d'application de la loi sur les jeux de hasard et de réglementer leur placement. Il conviendra dès lors de prévoir des contrôles d'âge, des restrictions concernant l'utilisation et le nombre d'appareils pouvant être installés, une licence obligatoire, et leur supervision par la Commission des jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 35).

B.9.3. Außerdem muss festgestellt werden, dass der Betreiber einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betreiben darf. Es ist ihm daher nicht absolut verboten, Glücksspiele zu betreiben.

B.9.4. Daher ist das Risiko für die Entstehung von Mini-Spielhallen mit « 3.3-Geräten » an anderen Orten als in Schankstätten zu vernachlässigen. Karten- und Gesellschaftsspiele, die außerhalb der Glücksspieleinrichtungen der Klassen I, II und III stattfinden, fallen unabhängig davon, ob dabei ein Gerät zum Einsatz kommt oder nicht, nur dann nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 7. Mai 1999, wenn « nur ein sehr begrenzter Einsatz erforderlich ist und der Spieler oder Wetter nur einen materiellen Vorteil geringen Wertes erzielen kann » (Artikel 3 Absatz 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 regelt noch verschiedene zusätzliche Bedingungen für Karten- und Gesellschaftsspiele, bei denen ein Gerät zum Einsatz kommt und die nach Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht als Glücksspiel im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999 angesehen werden und außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III betrieben werden:

- Es gilt ein Spielverbot für Minderjährige,
- es kann nur auf Geräten gespielt werden, die dafür ausdrücklich von der Kommission für Glücksspiele zugelassen worden sind,
- die Überprüfung des Alters des Spielers erfolgt automatisch mittels eines eID-Lesegeräts,

- die Gemeinde kann die Geräte einer vorherigen Erlaubnis und nichttechnischen Betriebsbedingungen unterwerfen.

Die vorerwähnten Bedingungen verhindern die Einrichtung von Mini-Spielhallen mit « 3.3-Geräten » an anderen Orten.

B.9.5. Ferner wollte der Gesetzgeber mit der Einräumung der Befugnis zugunsten der Gemeinde, Erlaubnisse zu erteilen und gegebenenfalls nichttechnische Betriebsbedingungen vorzusehen, eine Regelung schaffen, bei der der Verwaltungsebene, die den direktesten Kontakt zum Bürger hat und daher am besten in der Lage ist, die konkreten örtlichen Gegebenheiten zu beurteilen, die Möglichkeit gegeben wird, auf geeignete Weise aufzutreten. Die angefochtene Regelung lässt einen Spielraum für ein maßgeschneidertes Auftreten in Abhängigkeit von den konkreten Bedürfnissen der Gemeinde im Bereich der öffentlichen Ordnung offen. Im Bericht der Kammer heißt es unter anderem:

« [Un membre] redoute que les préférences personnelles des responsables locaux débouchent sur des évaluations différentes de la part des communes. Ce danger ne se pose pas dans sa proposition (sous-amendement n° 43).

[Un autre membre] maintient son point de vue : les autorités locales seront les mieux à même de tenir compte de la situation régionale ou locale. La réglementation qu'il propose tient compte, dans la mesure du possible, du principe de subsidiarité. Il part en outre du principe que ce n'est pas le bourgmestre qui prendra seul la décision, car il estime que celle-ci devrait au moins être prise par le Collège du bourgmestre et des échevins.

[Un autre membre] partage la vision [du premier membre]. Il indique par ailleurs que l'amendement prévoit que l'autorisation préalable peut également porter sur des jeux de cartes ou de société proposés sur des appareils. N'y a-t-il pas un risque que les autorités de certaines communes encouragent une forme de tourisme lié aux jeux de hasard en autorisant la pratique de tels jeux sur leur territoire, alors que ces jeux sont interdits sur le territoire des communes situées dans la grande périphérie de ces communes ?

Le ministre souligne que ces appareils ne relèvent pour l'instant pas du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard. Il n'existe par conséquent aucune autorité compétente qui puisse délivrer une autorisation préalable. Malgré le caractère peu addictif des jeux proposés, il sera parfois utile de pouvoir fixer des conditions d'autorisation pour des raisons d'ordre public. C'est pourquoi la Commission des jeux de hasard a suggéré de permettre à la commune d'imposer certaines conditions par voie de règlement. Il peut par exemple s'agir de conditions déterminant les endroits dans lesquels ces appareils peuvent être installés, les heures pendant lesquelles ils peuvent être disponibles - des heures d'ouverture peuvent donc être fixées -, etc.

Il est souligné que l'autorité communale n'est pas obligée d'imposer cette autorisation préalable et ces conditions » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 38).

B.9.6. Das Betreiben von Glücksspielen bleibt *a priori* verboten (B.1.2), wobei anhand eines Systems von Lizenzen davon teilweise abgewichen wird. Ein solches System beinhaltet *in se* eine Einschränkung der Unternehmensfreiheit.

Wie in B.7.2 und B.9.1 erwähnt wurde, sind die angefochtenen Bestimmungen im Lichte ihres Ziels gerechtfertigt, das darin besteht, « 3.3-Geräte », die in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III aufgestellt werden, zu regulieren. Die vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen gewährleisten, dass die Gesellschaft und die öffentliche Ordnung, der Spieler, die Betreiber und die finanziellen Interessen der Regionen geschützt werden.

B.10. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf die Altersgrenze und die Altersprüfung (zweiter Klagegrund)

B.11.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 3, 35 und 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019.

Artikel 3 wurde bereits in B.3 zitiert.

Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« Dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, il est inséré un article 37/1 rédigé comme suit :

' Art. 37/1. La participation aux loteries publiques organisées par la Loterie Nationale est interdite aux mineurs.

Le contrôle de l'âge sur les automates qui sont exploités par la Loterie Nationale s'effectue sur la base de l'e-ID ou d'une autre technologie pouvant effectuer ce contrôle et offrant un même niveau de garantie de sécurité.

Sont visées par les automates susmentionnés les machines physiques individuelles qui, contre paiement, distribuent des jeux de loteries publiques sans l'intervention d'un vendeur. ' ».

Artikel 37 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« Les articles 3, 14, 21, 22, 23 et 34 entrent en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de leur publication au *Moniteur belge*.

Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de l'article 35 ».

B.11.2. In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« S'agissant de la Loterie nationale, le ministre précise que conformément au projet de loi, celle-ci ne peut plus proposer de produits aux mineurs. Jusqu'à présent, cet aspect n'avait effectivement pas encore été réglé. La Loterie nationale détient des licences lui permettant de proposer des paris et, pour cette raison uniquement, tombe sous l'application de la législation sur les jeux de hasard. En revanche, les produits de loterie - parfois tout aussi addictifs - n'y sont pas soumis et la Commission des jeux de hasard n'est pas compétente » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 27).

B.12.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien verstießen die Artikel 3, 35 und 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und der Unternehmensfreiheit.

Die klagenden Parteien führen an, dass die Betreiber von Glücksspielen in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III und von « 3.3-Geräten » anders als die Nationallotterie behandelt würden, weil die Betreiber der Glücksspiele in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III und von « 3.3-Geräten » spätestens zum 1. August 2019 einer Altersprüfungspflicht sowie der Verpflichtung unterworfen würden, das Alter automatisch mittels eines eID-Lesegeräts zu überprüfen, wobei die Altersprüfung mittels anderer Technologie mit der gleichen Sicherheitsstufe nicht möglich sei, während für die Automaten, die von der Nationallotterie betrieben würden und bei denen Spiele der öffentlichen Lotterien ohne Mitwirkung eines Verkäufers verteilt würden, erst ab einem vom König zu bestimmenden Datum eine Altersgrenze und eine Altersprüfung gelte, wobei die Altersprüfung sowohl mittels eines eID-Lesegeräts als auch einer anderen Technologie mit der gleichen Sicherheitsstufe erfolgen könne, ohne dass diese unterschiedliche Behandlung auf einem objektiven Kriterium beruhe sowie sachgerecht beziehungsweise angemessen gerechtfertigt sei.

B.12.2. Die klagenden Parteien teilen nicht mit, in welcher Hinsicht die Artikel 3, 35 und 37 des angefochtenen Gesetzes gegen Artikel 12 der Verfassung und Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen. Der Klagegrund ist nicht zulässig, insofern er aus einem Verstoß gegen diese Bestimmungen abgeleitet ist.

B.13.1. Der königliche Erlass vom 17. Dezember 2019 « zur Festlegung des Datums des Inkrafttretens von Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 2019, zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung von Artikel 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » setzt Artikel 37 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 um und regelt das Inkrafttreten von Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 2019.

Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 17. Dezember 2019 bestimmt:

« Entrent en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au *Moniteur belge* :

1° l'article 35 de la loi du 7 mai 2019 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale;

2° le présent arrêté ».

Der vorerwähnte königliche Erlass wurde im *Belgischen Staatsblatt* vom 16. Januar 2020 veröffentlicht, sodass Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes am 16. Januar 2020 in Kraft getreten ist und weshalb es Minderjährigen seit diesem Datum untersagt ist, an den von der Nationallotterie organisierten öffentlichen Lotterien teilzunehmen.

B.13.2. Der zweite Klagegrund ist folglich in Bezug auf das Fehlen eines Datums des Inkrafttretens für die Altersvoraussetzung unbegründet.

B.14. Der angefochtene Artikel 3 führt in das Gesetz vom 7. Mai 1999 ein Spielverbot für Minderjährige in Bezug auf die Karten- und Gesellschaftsspiele im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, bei denen ein Gerät zum Einsatz kommt (« 3.3-Geräte ») und die außerhalb von Glücksspieleinrichtungen der Klassen I, II und III stattfinden, ein. Für diese Geräte gilt eine Altersprüfung mittels eines eID-Lesegeräts und ist die Überprüfung mittels einer anderen Technologie mit der gleichen Sicherheitsstufe nicht möglich.

Sofern die Karten- und Gesellschaftsspiele in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III angeboten werden, ist es Minderjährigen nach Artikel 54 § 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 untersagt, an diesen teilzunehmen.

Sofern die Karten- und Gesellschaftsspiele in einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I oder II angeboten werden, ist der Zugang zu diesen Glücksspieleinrichtungen Personen unter 21 Jahren untersagt (Artikel 54 § 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

B.15.1. Im Gesetz vom 19. April 2002 « zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » (nachstehend: Gesetz vom 19. April 2002) wird zwischen den « öffentlichen Lotterien » einerseits (Artikel 3 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. April 2002) und den « Glücksspielen und Wetten » andererseits (Artikel 3 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. April 2002) unterschieden.

Aus Artikel 3bis Absatz 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ergibt sich, dass das Gesetz vom 7. Mai 1999 keine Anwendung auf die « öffentlichen Lotterien » im Sinne von Artikel 3 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. April 2002 findet. Auch im Rahmen des in Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 19. April 2002 geregelten Gesellschaftszwecks der Nationallotterie wird zwischen öffentlichen Lotterien einerseits und Wetten und Glücksspielen andererseits unterschieden.

Nach Artikel 7 des Gesetzes vom 19. April 2002 sind die in Artikel 6 § 1 Nrn. 1 bis 4 erwähnten Tätigkeiten Aufgaben des öffentlichen Dienstes und hat die Nationallotterie das Monopol für den in Artikel 6 § 1 Nr. 1 erwähnten Dienst « und das Recht, für die in Artikel 6 § 1 Nrn. 1, 2 und 3 erwähnten Dienste die Instrumente der Informationsgesellschaft zu gebrauchen ».

B.15.2. Folglich muss zwischen den öffentlichen Lotterien einerseits und den Glücksspielen und Wetten andererseits unterschieden werden. Der Begriff « öffentliche Lotterien » bezieht sich auf etwas anderes als die regulierten Glücksspiele, die unter dem im Gesetz vom 7. Mai 1999 definierten Begriff « Glücksspiele » fallen. Nach Artikel 6 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. April 2002 legt der König fest, was unter öffentlichen Lotterien zu verstehen ist.

Ferner legt der König nach Artikel 7 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 für jede Klasse von Glücksspieleinrichtung die Liste und die Anzahl der Glücksspiele fest, deren Betreiben unter den Bedingungen des vorerwähnten Gesetzes vom 7. Mai 1999 zugelassen ist.

B.15.3. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass sich die Begriffe « öffentliche Lotterien » und « Glücksspiele » in Wirklichkeit nicht überschneiden und jeweils eine eigenständige Bedeutung haben. Die öffentlichen Lotterien weisen spezifische Merkmale auf, die mit der Aufgabe des öffentlichen Dienstes und dem diesbezüglichen Monopol der Nationallotterie zusammenhängen.

B.16.1. In Bezug auf die « Glücksspiele und Wetten », die von der Nationallotterie angeboten werden, unterliegt die Nationallotterie grundsätzlich dem Gesetz vom 7. Mai 1999 (siehe Entscheid des Gerichtshofes Nr. 33/2004, B.8.2). Das heißt, dass die Altersbeschränkungen, die für Glücksspiele bei privaten Betreibern gelten, auf gleiche Weise für Glücksspiele gelten, die von der Nationallotterie angeboten werden.

B.16.2. Deshalb findet der durch Artikel 35 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 eingefügte Artikel 37/1 des Gesetzes vom 19. April 2002 keine Anwendung auf Glücksspiele, die von der Nationallotterie angeboten werden, und ist die durch diese Bestimmung eingefügte Altersvoraussetzung nur auf die öffentlichen Lotterien anwendbar. Dadurch ist es Minderjährigen jetzt auch untersagt, an von der Nationallotterie organisierten öffentlichen Lotterien teilzunehmen. Es ist ebenso eine obligatorische Altersprüfung bei den Automaten vorgesehen, die Spiele der öffentlichen Lotterien gegen Zahlung und ohne Mitwirkung eines Verkäufers verteilen.

B.16.3. Sofern die klagenden Parteien die « 3.3-Geräte », die in Glücksspieleinrichtungen der Klasse III betrieben werden, mit den Geräten der Nationallotterie, auf denen öffentlichen Lotterien angeboten werden, vergleichen, reicht es aus, festzustellen, dass die Geräte aufgrund ihrer Art nicht miteinander verglichen werden können. Geräte der Nationallotterie, auf denen öffentliche Lotterien angeboten werden, sind keine « 3.3-Geräte », vielmehr sind diese bloß Verteilautomaten öffentlicher Lotterien. Der « Lottomatic » ist ein bloßer Verteilautomat und kein Glücksspiel beziehungsweise keine Lotterie. Über den « Lottomatic » werden öffentliche Lotterien wie Euro Millions, Lotto, Joker und bestimmte Rubbellose angeboten, jedoch zahlt ein « Lottomatic » keinen Gewinn aus. Um den Gewinn entgegenzunehmen, muss sich der Spieler zu einer traditionellen Verkaufsstelle der Nationallotterie begeben, wodurch es für ihn anders als bei den « 3.3-Geräten » nicht möglich ist, seinen Gewinn sofort erneut einzusetzen.

Außerdem ergibt sich aus den Artikeln 3 § 1 Absatz 1 und 6 § 1 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. April 2002, dass die öffentlichen Lotterien immer in der Form und nach den allgemeinen Regeln, die durch königlichen Erlass festgelegt werden, organisiert werden müssen. Das gilt insbesondere auch dann, wenn öffentliche Lotterien über Geräte wie den « Lottomatic » angeboten werden. Falls Produkte mittels eines Geräts angeboten werden, müssen auch diese Produkte alle Ausgabevoraussetzungen erfüllen, die durch königlichen Erlass pro Lotteriespielart festgelegt worden sind. Diese Ausgabevoraussetzungen berücksichtigen die besondere gesellschaftliche Rolle der Nationallotterie, insbesondere im Bereich der Suchtprävention.

B.17. Der Umstand, dass die Nationallotterie im Rahmen der öffentlichen Lotterien die Möglichkeit hat, das Alter mittels einer anderen Technologie, die die gleiche Sicherheitsstufe wie ein eID-Lesegerät bietet, zu überprüfen, ist nicht derart gewichtig, dass die Bestimmung dadurch als verfassungswidrig anzusehen wäre.

Bei der Absicht des Gesetzgebers, ein *Level-playing-field* (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 17) zu organisieren, kann davon ausgegangen werden, dass sich diese nur auf die Notwendigkeit einer Altersprüfung bezieht, ohne dass es notwendig wäre, diese Altersprüfung im Rahmen der Glücksspiele und der öffentlichen Lotterien identisch zu gestalten.

B.18. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf das administrative Sanktionsverfahren (dritter Klagegrund)

B.19. Der dritte Klagegrund bezieht sich auf das obligatorische Sanktionsverfahren bei Verstößen gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999 und seine Ausführungserlasse und die obligatorische administrative Geldbuße bei bestimmten Verstößen gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999. Es wird ein Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12 und 14 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 47, 49 und 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* angeführt. Der Klagegrund umfasst vier Teile.

B.20.1. Mit dem dritten Klagegrund werden die Artikel 9, 10, 11 und 12 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 angefochten. Artikel 9 bestimmt:

« Dans l'article 15/1, § 1^{er}, de la [loi du 7 mai 1991], inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ' la commission peut appliquer l'article 15/3. ' sont remplacés par les mots ' la commission applique l'article 15/3. ' ».

Infolge dieser Abänderung sieht Artikel 15/1 § 1 jetzt vor:

« Si dans les six mois de la réception de l'original du procès-verbal, le procureur du Roi n'adresse aucune communication à la commission ou lui fait savoir que, sans mettre en doute l'existence de l'infraction, il ne sera pas donné suite aux faits, la commission applique l'article 15/3 ».

Artikel 10 bestimmt:

« L'article 15/2 de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :

' Art. 15/2. § 1^{er}. La commission, par décision motivée, adresse des avertissements à toute personne physique ou morale qui commet une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, suspend ou révoque la licence pour une période déterminée et interdit provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard.

§ 2. La commune informe, par voie postale ou par voie électronique, la commission lorsqu'un titulaire de licence C fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

1° trouble à l'ordre public;

2° une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;

3° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les jeux de hasard automatiques dans l'établissement de jeux de hasard de classe III dans l'attente de la décision définitive de la commission.

§ 3. La commune informe la commission, par voie postale ou par voie électronique, lorsqu'un titulaire de licence F2 conformément à l'article 43/4, § 5, 1°, fait l'objet d'un procès-verbal établi par la police pour l'un des faits suivants :

1° trouble à l'ordre public;

2° une infraction à la présente loi commise à l'égard d'une personne de moins de dix-huit ans;

3° le non-respect des conditions en ce qui concerne l'activité complémentaire.

Après avoir été informée par la commune, la commission lance une procédure de sanction.

La décision de la commission est proportionnelle à la gravité de l'infraction qui la justifie et à une éventuelle récidive.

Dans le cadre de la procédure de sanction précitée basée sur un procès-verbal, le bourgmestre est habilité à faire apposer des scellés sur les appareils électroniques servant à accepter des paris dans l'attente de la décision définitive de la commission. ' ».

Artikel 11 bestimmt:

« L'article 15/3, § 1^{er}, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est remplacé par ce qui suit :

' § 1^{er}. Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission, en cas d'infraction aux articles 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60, 62 et aux conditions fixées à l'article 15/1, § 1^{er}, impose aux auteurs une amende administrative. ' ».

Artikel 12 bestimmt:

« Dans l'article 15/4, alinéa 1^{er}, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, les mots ' peuvent être prises par la commission ' sont remplacés par les mots ' sont prises par la commission ' ».

B.20.2. In den Vorarbeiten werden die angefochtenen Abänderungen wie folgt näher erläutert:

« Art. 8 à 11

Actuellement, la loi sur les jeux de hasard donne à la commission des jeux de hasard une possibilité de prendre certaines sanctions en cas d'infractions à la loi ou à ses arrêtés d'exécution : adresser des avertissements, suspendre ou révoquer la licence, interdire l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard ou encore prononcer des amendes administratives.

Les articles 8 à 11 modifient la loi pour renforcer ce pouvoir de sanction en prévoyant pour la commission une obligation de sanction et non plus une possibilité.

Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l'ordre public joué par les communes dans le cadre des établissements de classe III est renforcé. Les communes sont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire.

Comme cela est déjà prévu en cas d'application d'une amende administrative, la commission des jeux de hasard doit prendre une décision proportionnelle à la gravité de l'infraction commise et à une éventuelle récidive lorsqu'elle prend une décision en application de l'article 15/2 de la loi.

Les sanctions prévues à l'article 15/2 de la loi ne sont pas des sanctions applicables simultanément » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, SS. 11-12).

B.21.1. Es wird ein Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12 und 14 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 47, 49 und 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, mit Artikel 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* angeführt.

B.21.2. Artikel 12 der Verfassung bestimmt:

« Die Freiheit der Person ist gewährleistet.

Niemand darf verfolgt werden, es sei denn in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in der dort vorgeschriebenen Form.

Außer bei Entdeckung auf frischer Tat darf jemand nur festgenommen werden aufgrund einer mit Gründen versehenen richterlichen Anordnung, die spätestens binnen achtundvierzig Stunden ab der Freiheitsentziehung zugestellt werden muss und nur eine Untersuchungsinhaftierung zur Folge haben darf ».

Artikel 14 bestimmt:

« Eine Strafe darf nur aufgrund des Gesetzes eingeführt oder angewandt werden ».

B.21.3. Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Jedermann hat Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden, jedoch kann die Presse und die Öffentlichkeit während der gesamten Verhandlung oder eines Teils derselben im Interesse der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einem demokratischen Staat ausgeschlossen werden, oder wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder, und zwar unter besonderen Umständen, wenn die öffentliche Verhandlung die Interessen der Gerechtigkeit beeinträchtigen würde, in diesem Falle jedoch nur in dem nach Auffassung des Gerichts erforderlichen Umfang ».

Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Niemand kann wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine höhere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden ».

B.21.4. Artikel 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Niemand darf wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht eines Staates rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren desselben Staates erneut vor Gericht gestellt oder bestraft werden.

(2) Absatz 1 schließt die Wiederaufnahme des Verfahrens nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des betreffenden Staates nicht aus, falls neue oder neu bekannt gewordene Tatsachen vorliegen oder das vorausgegangene Verfahren schwere, den Ausgang des Verfahrens berührende Mängel aufweise.

(3) Die Bestimmungen dieses Artikels dürfen nicht nach Artikel 15 der Konvention außer Kraft gesetzt werden ».

B.21.5. Die Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmungen mit den Artikeln 47, 49 und 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit den Artikeln 10, 11, 12 und 14 der Verfassung kann vom Gerichtshof lediglich geprüft werden, sofern die fraglichen Bestimmungen gemäß Artikel 51 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Unionsrecht umsetzen (EuGH, Große Kammer, 26. Februar 2013, C-617/10, *Åklagaren*, Randnm. 17 ff.).

Da die klagenden Parteien keinen Zusammenhang mit der Umsetzung des Unionsrechts nachweisen, sind die Teile des dritten Klagegrunds unzulässig, sofern sie sich auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union beziehen.

B.22. Der erste Teil des dritten Klagegrunds bezieht sich auf Artikel 10 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 und ist aus einem Verstoß gegen das Legalitätsprinzip in Strafsachen abgeleitet, weil die Kommission für Glücksspiele verpflichtet sei, ein Sanktionsverfahren gegen Inhaber einer C- beziehungsweise einer F2-Lizenz, die « Gegenstand eines polizeilichen Protokolls sind » wegen « Störung der öffentlichen Ordnung », einzuleiten, ohne dass der normative Inhalt dieser Begriffe ausreichend präzise, klar und rechtssicher sei, ohne dass die Polizei verpflichtet sei, die Gemeinden über das betreffende Protokoll in Kenntnis zu setzen, und ohne dass der vermeintliche Verstoß mit dem Betreiben eines Glücksspiels im Zusammenhang stehen müsse, was zu einer willkürlichen Anwendung von Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 führe.

Die in Artikel 15/2 § 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehenen Maßnahmen sind nach Ansicht der klagenden Parteien Sanktionen strafrechtlicher Art im Sinne von Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, weshalb das Legalitätsprinzip in Strafsachen zur Anwendung gelange.

B.23. Bei einer Maßnahme handelt es sich um eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn sie nach der Qualifikation des innerstaatlichen Rechts einen strafrechtlichen Charakter aufweist oder wenn aus der Art der Straftat, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Art und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie einen bestrafenden und somit abschreckenden Charakter aufweist (EuGHMR, Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*, § § 30-31; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 53; Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, § § 105-107).

Dieser Gerichtshof verwendet die gleichen Kriterien zur Anwendung von Artikel 7 derselben Konvention (z.B. EuGHMR, 4. Oktober 2016, *Žaja gegen Kroatien*, § 86; 4. Juni 2019, *Rola gegen Slowenien*, § 54).

B.24.1. Wenn der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass gewisse Verletzungen gesetzlicher Verpflichtungen geahndet werden müssen, dann gehört es zu seiner Beurteilungszuständigkeit zu entscheiden, ob es angebracht ist, strafrechtliche Sanktionen *sensu stricto* oder administrative Sanktionen vorzusehen. Die Entscheidung für die eine oder die andere Kategorie von Sanktionen kann an sich nicht als diskriminierend gewertet werden. Der daraus möglicherweise sich ergebende Behandlungsunterschied ist aber diskriminierend, wenn er nicht angemessen gerechtfertigt ist.

B.24.2. Das Sanktionsverfahren, das in Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geregelt ist, bezieht sich auf das Aussprechen von Mahnungen, das Aussetzen oder Entziehen der Lizenz für einen bestimmten Zeitraum, und die vorläufige oder endgültige Untersagung des Betriebes eines oder mehrerer Glücksspiele.

Die Kommission für Glücksspiele ist befugt, Verstöße gegen die Glücksspielregeln zu ahnden, unabhängig davon, ob diese Verstöße auch strafrechtlich verfolgt werden können.

B.24.3. Der Umstand, dass die Maßnahmen in den Vorarbeiten als « Sanktionen » bezeichnet werden und Artikel 15/2 § 2 Absatz 2 ein « Sanktionsverfahren » zum Gegenstand hat, impliziert nicht, dass es sich vorliegend um strafrechtliche Sanktionen und nicht um administrative Sanktionen handelt. Die vorgesehenen Maßnahmen kann die Kommission für Glücksspiele verhängen, wenn der Lizenzinhaber sich einer Störung der öffentlichen Ordnung schuldig macht (Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz), gegen die Regeln über alkoholische Getränke verstößt

(koordinierte Gesetzesbestimmungen vom 3. April 1953 « über den Ausschank gegorener Getränke », königlicher Erlass vom 4. April 1953 « zur Regelung der Ausführung der Gesetzesbestimmungen über den Ausschank gegorener Getränke » oder Gesetz vom 28. Dezember 1983 « über das Patent für den Ausschank alkoholischer Getränke ») (Inhaber einer C-Lizenz), gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999 in Bezug auf eine Person unter achtzehn Jahren verstoßen hat (Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz) oder die Bedingungen bezüglich der Nebentätigkeit nicht einhält (Inhaber einer F2-Lizenz).

Die gegenüber dem Inhaber einer C- oder F2-Lizenz angeordneten Maßnahmen sind Maßnahmen, die auferlegt werden, weil der Lizenzinhaber die Regeln auf solche Weise verletzt, dass die Ehre und die Zuverlässigkeit des Lizenzinhabers beeinträchtigt sind. Es handelt sich dabei um administrative Maßnahmen, die nicht dazu dienen, den Lizenzinhaber zu bestrafen, sondern die öffentliche Ordnung und die Spieler zu schützen. Sie sollen nicht den Verstoß sanktionieren, vielmehr werden sie auferlegt, wenn der Lizenzinhaber die Bedingungen nicht erfüllt, die im Gesetz vom 7. Mai 1999 vorgesehen sind, um eine Lizenz behalten zu können, unter anderem im Falle eines Risikos der Störung der öffentlichen Ordnung oder der Belästigung.

B.24.4. Deshalb fallen die administrativen Maßnahmen nicht in den Anwendungsbereich der angeführten Referenznormen und findet das Legalitätsprinzip in Strafsachen keine Anwendung.

B.25.1. Die vorerwähnten Taten und Verstöße beziehen sich allesamt auf Elemente, die sich auf die Ehre und die Zuverlässigkeit des Lizenzinhabers einer Glücksspieleinrichtung auswirken. Der Betreiber einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III, der für die Störung der öffentlichen Ordnung oder einen anderen Verstoß verantwortlich ist, wird seiner gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht, die mit dem Betreiben einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III verbunden ist, und es besteht das Risiko, dass er auch der gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht wird, die er im Rahmen des Betriebes des Glücksspiels selbst zu tragen hat.

Deshalb ist es nicht sachlich ungerechtfertigt, dass der Gesetzgeber es für wünschenswert angesehen hat, neben den eigentlichen Verstößen gegen das Gesetz vom 7. Mai 1999 und seine Ausführungserlasse auch Sanktionen in den Fällen vorzusehen, die den Bereich des Betriebes der Glücksspieleinrichtung betreffen, ohne dass sich dieser Verstoß auch notwendigerweise auf das Betreiben des Glücksspiels selbst beziehen muss. Es ist daher gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit vorgesehen hat, Sanktionen zu verhängen, einschließlich der Möglichkeit, im schlimmsten Fall, die Lizenz zu entziehen, sobald der Lizenzinhaber die ihm auferlegten Bedingungen nicht erfüllt.

B.25.2. Ferner legt Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 fest, dass die Maßnahme der Kommission für Glücksspiele vor dem Hintergrund der Schwere des Verstoßes, der die Entscheidung rechtfertigt, verhältnismäßig sein muss, und finden die allgemeinen Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung Anwendung. Die Kommission für Glücksspiele ist nämlich eine Verwaltungsbehörde, eingesetzt beim Föderalen Öffentlichen Dienst Justiz (Artikel 9 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

Die von der Kommission für Glücksspiele zu beachtende Verhältnismäßigkeit beinhaltet auch, dass, obwohl es nicht ausdrücklich in Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 festgelegt ist, dass der Verstoß dem Inhaber einer C- oder F2-Lizenz selbst zuzurechnen sein muss, damit eine der Sanktionen im Sinne von Artikel 15/2 desselben Gesetzes gegen ihn verhängt werden kann, die Kommission für Glücksspiele nur die Situationen beurteilen kann, in denen der Verstoß auf die eine oder andere Weise dem Lizenzinhaber selbst im Rahmen seines Betriebs zuzurechnen ist.

B.26.1. Das zweite Element des ersten Teils des dritten Klagegrunds, das heißt das Vorbringen der klagenden Parteien, dass Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht als Grundlage für die Mitteilung bezüglich der Protokolle an die Gemeinden dienen könne, wodurch sie ihrerseits die Kommission für Glücksspiele nicht informieren könnten, verfängt nicht.

Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt, dass die Gemeinde die Kommission für Glücksspiele in Kenntnis setzt, wenn der Inhaber einer C- oder F2-Lizenz Gegenstand eines polizeilichen Protokolls wegen einer der dort aufgezählten Taten ist.

B.26.2. Im Vorentwurf zum Gesetz (Artikel 9) war vorgesehen, dass die Kommission für Glücksspiele ein Sanktionsverfahren einleitet, sobald sie von der Gemeinde darüber in Kenntnis gesetzt wird, dass der Inhaber einer C-Lizenz Gegenstand eines Protokolls wegen der aufgezählten Taten ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 22). Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats hat jedoch angemerkt, dass sich aus Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht ergebe, dass von der Gemeinde erwartet werde, dass sie die Kommission für Glücksspiele informiere.

« Cette information reste une faculté laissée à la libre appréciation de chaque commune. Il s'ensuit que la procédure de sanction ne sera entamée par la commission des jeux de hasard que lorsqu'une commune aura pris l'initiative de l'informer d'un procès-verbal concernant un titulaire de licence C. Il en résulte une inégalité non justifiée entre, d'une part, l'exploitant d'un établissement de classe III dont la commune a transmis le procès-verbal le concernant et, d'autre part, l'exploitant d'un établissement de classe III qui fait l'objet d'un même procès-verbal mais dont la commune omet de le communiquer à la commission des jeux de hasard » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, SS. 43-44).

Aus diesem Grunde wurde in Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ausdrücklich geregelt, dass die Gemeinde die Kommission für Glücksspiele in Kenntnis setzen muss, was eine Verpflichtung ist.

B.26.3. Da die Gemeinde dazu verpflichtet wird, die Kommission für Glücksspiele über gegen Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz erstellte Protokolle zu informieren, hat dies zur Folge, dass die Polizei verpflichtet ist, die Gemeinde über die betreffenden Protokolle zu informieren. Verschiedene Bestimmungen des Gesetzes vom 5. August 1992 « über das Polizeiamt » regeln im Übrigen ausdrücklich die Verpflichtung der Polizeidienste, den Bürgermeister und/oder die Gemeinde zu informieren (Artikel 5/1 und Artikel 5/2).

B.27. Da der erste Teil des dritten Klagegrunds auf einem falschen Ausgangspunkt beruht, ist er nicht begründet.

B.28. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds bezieht sich auf die Verpflichtung der Kommission für Glücksspiele, gegen den Inhaber einer C- oder F2-Lizenz, der Gegenstand eines Protokolls sei, ein Sanktionsverfahren einzuleiten und administrative Sanktionen zu verhängen, ohne dass diese administrativen Sanktionen dazu führten, dass die Strafverfolgung beendet werde, und wobei der betreffende Lizenzinhaber wegen derselben Tat nochmals strafrechtlich verfolgt und bestraft werden könne, was gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* verstoße.

B.29.1. Aufgrund des allgemeinen Rechtsgrundsatzes *non bis in idem* darf niemand wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits « nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des jeweiligen Landes » rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, erneut verfolgt oder bestraft werden. Dieser Grundsatz ist ebenfalls in Artikel 4 des in Bezug auf Belgien am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verankert.

Gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte verbietet es der Grundsatz *non bis in idem*, « eine Person für einen zweiten ' Verstoß ' zu verfolgen oder zu verfolgen oder zu verurteilen, insofern dieser auf identischen Tatbeständen oder auf Tatbeständen, die im Wesentlichen die gleichen sind, beruht » (EuGHMR, Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 82).

Damit der Grundsatz *non bis in idem* zur Anwendung gelangen kann, muss feststehen, dass die streitgegenständliche Maßnahme einen strafrechtlichen Charakter aufweist (siehe EuGHMR, Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, § § 101-134; 31. Mai 2011, *Kurdov und Ivanov gegen Bulgarien*, § § 35-46; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § § 52-57, 70-84).

B.29.2. Wie bereits in B.24.4 erwähnt wurde, handelt es sich bei den Maßnahmen, die die Kommission für Glücksspiele nach Artikel 15/2 § § 2 und 3 verhängen kann, nicht um strafrechtliche Sanktionen, sondern um administrative Maßnahmen.

Der Grundsatz *non bis in idem* findet daher keine Anwendung.

B.30.1. Die Maßnahmen im Sinne von Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sind administrative Maßnahmen, die unabhängig von Strafsanktionen als solchen oder gegebenenfalls den administrativen Geldbußen im Sinne von Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 verhängt werden können, wobei diese letzteren Maßnahmen verhängt werden, wenn der Prokurator des Königs innerhalb einer Frist von sechs Monaten ab dem Datum, an dem er das Protokoll erhalten hat, keine Mitteilung an die Kommission für Glücksspiele richtet oder sie wissen lässt, dass die Taten nicht weiter verfolgt werden (Artikel 15/1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999).

Aus Artikel 15/1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 ergibt sich, dass die Kommission für Glücksspiele eine administrative Geldbuße nur dann verhängen kann, wenn der Prokurator des Königs die Taten nicht weiter verfolgt. Da der Grundsatz *non bis in idem* nicht für die administrativen Maßnahmen nach Artikel 15/2 § § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 gilt, ist eine strafrechtliche Verfolgung beziehungsweise die Verhängung einer administrativen Geldbuße unabhängig von der Verhängung der administrativen Maßnahmen im Sinne von Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 möglich.

B.30.2. Die Verhängung einer administrativen Maßnahme nach Artikel 15/2 § § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 hat eine vollkommen autonome Wirkung und besteht neben dem System der Bestrafung als solchem; die Kommission für Glücksspiele muss die Entscheidung des Richters über das eingeleitete Strafverfahren nicht abwarten, bevor sie eine administrative Maßnahme gegen den Lizenzinhaber verhängt (StR, 30. Juni 2016, Nr. 235.284).

B.31. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds ist unbegründet.

B.32. Der dritte Teil des dritten Klagegrunds ist abgeleitet aus dem Behandlungsunterschied zwischen den Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz einerseits und den Inhabern einer A- beziehungsweise B-Lizenz sowie den Betreibern von « 3.3-Geräten » andererseits, weil die Gemeinde das Sanktionsverfahren nur gegen die erstgenannte Kategorie von Lizenzinhabern einleiten könne, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt sei.

B.33.1. Wie bereits in B.8 festgestellt wurde, beruht die unterschiedliche Behandlung von verschiedenen Kategorien von Glücksspieleinrichtungen auf einem objektiven Kriterium. Gleiches gilt daher auch für die Lizenzinhaber, die die verschiedenen Glücksspieleinrichtungen oder bestimmte Glücksspiele betreiben dürfen.

Die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz betreiben Glücksspieleinrichtungen der Klassen III und IV. Wie bereits erwähnt wurde, ist eine Glücksspieleinrichtung der Klasse III eine Schankstätte, das heißt eine Einrichtung, in der Getränke gleich welcher Art zum dortigen Verzehr verkauft werden und in der höchstens zwei automatische Glücksspiele und zwei automatische Glücksspiele mit begrenztem Einsatz betrieben werden (Artikel 39 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Eine Glücksspieleinrichtung der Klasse IV ist ein Ort, der ausschließlich dazu bestimmt ist, gemäß dem Gesetz vom 7. Mai 1999 zugelassene Wetten für Rechnung von Inhabern von F1-Lizenzen entgegenzunehmen. Für die Entgegennahme von Wetten ist eine F2-Lizenz erforderlich (Artikel 43/4 § 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). In diesem Zusammenhang ist es notwendig, darauf hinzuweisen, dass das administrative Sanktionsverfahren im Sinne von Artikel 15/2 § 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 nicht für jeden Inhaber einer F2-Lizenz gilt, sondern nur für den Inhaber einer F2-Lizenz, der Zeitungshändler ist.

Die Inhaber von A- beziehungsweise B-Lizenzen betreiben die Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II. Eine Glücksspieleinrichtung der Klasse I ist eine Spielbank, das heißt eine Einrichtung, in der die vom König zugelassenen Glücksspiele, ob automatisch oder nicht, betrieben werden und in der soziokulturelle Veranstaltungen wie Vorführungen, Ausstellungen, Kongresse und Tätigkeiten des Horeca-Sektors organisiert werden (Artikel 28 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Die Gesamtanzahl der Glücksspieleinrichtungen der Klasse I ist auf neun begrenzt (Artikel 29 des vorerwähnten Gesetzes). Eine Glücksspieleinrichtung der Klasse II ist eine AutomatenSpielhalle, das heißt eine Einrichtung, in der ausschließlich die vom König zugelassenen Glücksspiele betrieben werden (Artikel 34 des Gesetzes vom 7. Mai 1999). Auch die Gesamtanzahl der Glücksspieleinrichtungen der Klasse II ist begrenzt, nämlich auf 180 (Artikel 34 des vorerwähnten Gesetzes).

Diese Glücksspieleinrichtungen sind daher dadurch gekennzeichnet, dass sie spezifische Merkmale aufweisen und mit spezifischen Risiken verbunden sind.

B.33.2. Die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz sind zahlreicher, räumlich weit verstreut und richten sich vor allem an lokale Benutzer. Anders als bei Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II handelt es bei Schankstätten (Inhaber einer C-Lizenz) und Zeitungshändlern (Inhaber einer F2-Lizenz) außerdem um Orte, an denen Glücksspiele nur eine Zusatzfähigkeit neben den anderen Tätigkeiten darstellen.

Die Kommission für Glücksspiele ist nicht in der Lage, alle diese Glücksspieleinrichtungen der Klassen III und IV proaktiv zu kontrollieren, weshalb es notwendig ist, eine andere staatliche Stelle mit der Wahrnehmung einer Aufsichtsaufgabe zu beauftragen.

B.33.3. Bei der Aufsicht bezüglich Schankstätten beziehungsweise Glücksspieleinrichtungen der Klasse III (Inhaber einer C-Lizenz) und der Zeitungshändler beziehungsweise Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV (Inhaber einer F2-Lizenz) wird der Gemeinde eine Rolle eingeräumt. Ursprünglich war nur die Aufsicht bezüglich Schankstätten beziehungsweise Glücksspieleinrichtungen der Klasse III vorgesehen. In der Begründung heißt es in diesem Zusammenhang:

« Au vu des possibles nuisances que peuvent causer les jeux de hasard dans les cafés, le rôle de sécurité et de maintien de l'ordre public joué par les communes dans le cadre des établissements de classe III est renforcé. Les communes ont en effet les mieux placées pour surveiller les machines qui sont dans les cafés installés sur leur territoire » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/001, S. 11).

Mittels der Abänderung Nr. 17 wurden die Gemeinden jedoch mit der Wahrnehmung einer vergleichbaren Aufsichtsaufgabe bezüglich der Inhaber einer F2-Lizenz beauftragt. Insofern wurde gesagt:

« Par cet amendement, un renforcement comparable des possibilités de contrôle du respect des conditions d'autorisation est introduit pour les détenteurs d'une autorisation de type F2 qui proposent des paris en dehors d'un des établissements de jeux de hasard de classe IV.

Il y a actuellement environ 1 500 établissements de ce type et la Commission des jeux de hasard n'est pas en mesure de contrôler proactivement ces établissements.

Un certain nombre d'établissements de ce type où des paris sont engagés en tant qu'activité complémentaire sont en effet, en violation des conditions d'autorisation, devenus des pseudo-établissements de classe IV.

Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, SS. 50-51).

B.33.4. Der Behandlungsunterschied zwischen Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz und Inhabern einer A- beziehungsweise B-Lizenz ist nicht sachlich ungerechtfertigt.

B.34.1. In Bezug auf den Vergleich zwischen den Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz einerseits und den Betreibern von « 3.3-Geräten » andererseits ist festzustellen, dass die « 3.3-Geräte » weitgehend nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 7. Mai 1999 fallen. Selbst wenn die Kommission für Glücksspiele befugt wäre, administrative Sanktionen gegen die Betreiber von « 3.3-Geräten » zu verhängen, hätten diese Sanktionen keine sinnvolle Wirkung. Da das Betreiben von « 3.3-Geräten » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III nicht lizenzpflichtig ist, gibt es keine Lizenz, die die Kommission für Glücksspiele aussetzen oder entziehen könnte. Es kann auch kein Betriebsverbot verhängt werden, da es sich bei den betreffenden « 3.3-Geräten » nicht um Glücksspiele handelt.

B.34.2. Das Vorstehende erklärt auch, weshalb die Gemeinden kein Sanktionsverfahren gegen Betreiber von « 3.3-Geräten » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse III, wenn diese als Ordnungsstörer in Erscheinung treten, einleiten können.

Außerdem ist in Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehen, dass die Gemeindebehörde diese Geräte (genauso wie Karten- und Gesellschaftsspiele, die nicht auf Geräten angeboten werden) einer vorherigen Erlaubnis und nichttechnischen Betriebsbedingungen unterwerfen kann. Die Feststellung, dass die Gemeinden nicht dazu verpflichtet sind, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen. Die autonome Befugnis der Gemeinden erlaubt es ihnen, selbst zu entscheiden, ob es notwendig ist, eine vorherige Erlaubnis oder nichttechnische Betriebsbedingungen aufzuerlegen.

B.35. Der dritte Teil des dritten Klagegrunds ist unbegründet.

B.36.1. Der vierte und letzte Teil des dritten Klagegrunds bezieht sich auf den Umstand, dass, wenn der Prokurator des Königs einen Verstoß aus Opportunitätsgründen nicht weiter verfolge, ohne das Vorliegen des Verstoßes anzuzweifeln, die Kommission für Glücksspiele verpflichtet sei, ein Sanktionsverfahren einzuleiten und eine administrative Geldbuße zu verhängen, ohne jedoch über die gleichen Möglichkeiten der Individualisierung der Strafe zu verfügen wie der Strafrichter und ohne die Möglichkeit zu haben, die administrative Geldbuße auszusetzen oder unter Gewährung von Aufschub auszusprechen.

B.36.2. Der vierte Teil des dritten Klagegrunds ist gegen die Artikel 10 und 11 des angefochtenen Gesetzes vom 7. Mai 2019 gerichtet.

B.37.1. Zunächst muss wiederholt werden, dass die administrativen Maßnahmen im Sinne von Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 keine Strafe im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind (B.24.4).

B.37.2. Hinsichtlich der Verhängung einer administrativen Geldbuße muss zunächst geprüft werden, ob die administrative Geldbuße im Sinne von Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 als Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden kann.

Wie in B.23 erwähnt wurde, ist eine Maßnahme eine Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1, wenn sie nach der Qualifikation des innerstaatlichen Rechts einen strafrechtlichen Charakter aufweist oder wenn aus der Art der Straftat, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Art und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie einen bestrafenden und somit abschreckenden Charakter aufweist.

Die in Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene administrative Geldbuße hat unter anderem zum Ziel, jede Handlung eines Betreibers einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II, III oder IV, die sich nicht mit den Artikeln 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 und 62 desselben Gesetzes vereinbaren lässt, zu verhindern und zu bestrafen. Sie hat daher repressiven Charakter und ist eine Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.37.3. Im Gegensatz zum Betreiber einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II, III oder IV, der wegen Nichtbeachtung der in den Artikeln 4, 8, 26, 27, 43/1, 43/2, 43/2/1, 43/3, 43/4, 46, 54, 58, 60 und 62 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 enthaltenen Regeln vor dem Korrekionalgericht verfolgt wird, kann derjenige, der in Anwendung der Artikel 15/4 und 15/5 dieses Gesetzes von der Kommission für Glücksspiele im Hinblick auf die Verhängung einer in Artikel 15/3 desselben Gesetzes vorgesehenen administrativen Geldbuße verfolgt wird oder in Anwendung von Artikel 15/7 § 1 dieses Gesetzes die Entscheidung dieser Kommission, eine administrative Geldbuße gegen ihn zu verhängen, vor dem Zivilgericht anfechtet, bei dieser Kommission beziehungsweise beim Zivilgericht keinen Aufschub der Vollstreckung dieser Sanktion beantragen, weil diese Maßnahmen nach dem Gesetz vom 29. Juli 1964 « über die Aussetzung, den Aufschub und die Bewährung » nur von einem Strafgericht angeordnet werden können (Artikel 3 § 1 Absatz 1 und Artikel 8 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 29. Juni 1964).

B.38.1. Vorbehaltlich dessen, dass der demokratisch gewählte Gesetzgeber keine Maßnahme ergreifen darf, die offensichtlich unvernünftig ist, darf er die Strafrechtspolitik selbst festlegen und dabei die Beurteilungsfreiheit des Richters einschränken.

Der Gesetzgeber hat sich jedoch mehrfach für die Individualisierung der Strafen entschieden, und zwar insbesondere dadurch, dass er es dem Richter erlaubt, Maßnahmen zum Aufschub zu gewähren.

B.38.2. Es obliegt dem Gesetzgeber zu beurteilen, ob es wünschenswert ist, den Richter zur Strenge zu zwingen, wenn ein Verstoß dem Gemeinwohl schadet. Diese Strenge kann insbesondere die Maßnahmen zum Aufschub betreffen.

Der Gerichtshof könnte eine solche Wahl nur ahnden, wenn sie offensichtlich unvernünftig wäre oder wenn die fragliche Bestimmung zur Folge hätte, einer Kategorie von Rechtsunterworfenen das Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, so wie es durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird, vorzuenthalten.

B.38.3. Wenn der Täter jedoch wie vorliegend wegen derselben Tat auf alternative Weise bestraft werden kann, das heißt, wenn er wegen derselben Taten entweder vor dem Strafrichter erscheinen muss oder ihm wegen dieser eine administrative Geldbuße auferlegt wird, gegen die er Beschwerde bei einem Gericht einreichen kann, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass grundsätzlich ein Parallelismus zwischen den Maßnahmen zur Individualisierung der Sanktion bestehen muss: Wenn das Strafgericht wegen derselben Taten eine geringere Geldbuße als das gesetzliche Mindestmaß bei Vorliegen mildernder Umstände auferlegen kann (Artikel 85 des Stragesetzbuches) oder Aufschub gewähren kann (Gesetz vom 29. Juni 1964), muss das Gericht, bei dem die Beschwerde gegen die Entscheidung zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße anhängig gemacht worden ist, grundsätzlich über die gleichen Möglichkeiten der Individualisierung der Strafe verfügen.

Der Gerichtshof hat jedoch geurteilt, dass es vernünftig gerechtfertigt ist, dass eine Person, die Gegenstand einer alternativen Verwaltungssanktion ist, nicht in den Genuss einer Maßnahme der Aussetzung der Verkündung der Verurteilung gelangen kann, da eine solche Maßnahme schwer mit einem Verfahren zu vereinbaren ist, das nicht vor einem Strafgericht abläuft. (Entscheide Nrn. 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014, 25/2016 und 56/2020).

B.39.1. Der Strafvollstreckungsaufschub zielt darauf ab, die der Vollstreckung der Strafen inhärenten Nachteile zu begrenzen und die Wiedereingliederung des Verurteilten nicht zu beeinträchtigen. Er kann in Bezug auf Geldbußen angeordnet werden.

Auch wenn sich die in Artikel 15/3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorgesehene Regelung über die administrative Geldbuße an mehreren Stellen von der Regelung über die in den Artikeln 63 und 64 dieses Gesetzes vorgesehene Strafsanktion beziehungsweise der Regelung über die in anderen Angelegenheiten vorgeschriebenen administrativen Sanktionen unterscheidet, sind solche Unterschiede in dem Bereich, der Gegenstand der Nichtigkeitsklage ist, nicht relevant: Unabhängig davon ob der Aufschub durch das Korrekionalgericht oder eine andere Behörde, wie die Kommission für Glücksspiele, gewährt wird, kann dies den Verurteilten dazu bringen, sein Verhalten zu ändern, und zwar aufgrund der Androhung, im Falle eines Rückfalls die Verurteilung zur Zahlung einer Geldbuße zu vollstrecken.

Falls das Gesetz vom 29. Juni 1964 nicht zur Anwendung gelangt, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, in diesem Zusammenhang festzulegen, unter welchen Bedingungen ein Aufschub sowie gegebenenfalls ein Aufschub mit Bewährungsauflagen gewährt werden kann, sowie die Bedingungen und das Verfahren festzulegen, die für den Widerruf dieses Aufschubs gelten.

B.39.2. Den vorstehenden Ausführungen lässt sich entnehmen, dass die angefochtenen Artikel des Gesetzes vom 7. Mai 2019 gegen die Artikel 10, 11, 12 und 14 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen, sofern der Kommission für Glücksspiele die Möglichkeit nicht gegeben wird, den Vorteil des Aufschubs zu gewähren.

B.39.3. Diese Feststellung führt jedoch nicht dazu, dass diese Bestimmung von der Kommission für Glücksspiele bis zum Tätigwerden des Gesetzgebers nicht mehr angewandt werden kann, wenn ein Verstoß festgestellt wurde, der Betrag der Geldbuße vor dem Hintergrund der Schwere des Verstoßes nicht unverhältnismäßig ist und es keine Gründe gibt, Aufschub zu gewähren, wenn diese Maßnahme im Gesetz vorgesehen wäre.

B.40. Der vierte Teil des dritten Klagegrunds ist begründet, sofern die Kommission für Glücksspiele keine Möglichkeit hat, die vorerwähnte Sanktion an einen Aufschub zu knüpfen.

In Bezug auf die Versiegelung der automatischen Glücksspiele (vierter Klagegrund)

B.41. Der vierte Klagegrund bezieht sich auf die Versiegelung der automatischen Glücksspiele während des Sanktionsverfahrens seitens des Bürgermeisters und besteht aus drei Teilen.

B.42.1. Der vierte Klagegrund bezieht sich auf den in B.20.1 erwähnten Artikel 10 des Gesetzes vom 7. Mai 2019.

B.42.2. Die Versiegelung ist in Artikel 15/2 § 2 Absatz 4 und § 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geregelt, woraus sich ergibt, dass die Versiegelung, ohne selbst eine Sanktion zu sein, sondern nur eine vorläufige Maßnahme, nur im Rahmen eines Sanktionsverfahrens im Sinne von Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 möglich ist, wobei die Gemeinde die Kommission für Glücksspiele über ein polizeiliches Protokoll im Zusammenhang mit einer der in Artikel 15/2 § 2 Absatz 2 und § 3 Absatz 2 aufgezählten Taten informiert.

Der Bürgermeister wird ermächtigt, die Versiegelung des Glücksspielgeräts vorzunehmen, jedoch ist er nicht dazu verpflichtet. Die Versiegelung ist nur auf Grundlage eines polizeilichen Protokolls wegen einer der in Artikel 15/2 § 2 und § 3 Absatz 2 aufgezählten Taten möglich und diese wird bis zu einer endgültigen Entscheidung der Kommission für Glücksspiele angeordnet, wodurch die Maßnahme zeitlich begrenzt ist.

B.43.1. Die klagenden Parteien führen verschiedene nationale, europäische und internationale Referenznormen an. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

« Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung ».

B.43.2. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält ».

B.44. Im ersten Teil des vierten Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass das angefochtene Gesetz die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz und die Inhaber einer A- beziehungsweise B-Lizenz und Betreiber von « 3.3-Geräten » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III ungleichbehandelt, weil das angefochtene Gesetz den Bürgermeister nur dazu ermächtigt, die Glücksspiele zu versiegeln, die vom Inhaber einer C- oder F2-Lizenz betrieben würden, und nicht die Glücksspiele von Inhabern einer A- beziehungsweise B-Lizenz und « 3.3-Geräte » außerhalb einer Glücksspieleinrichtung der Klasse I, II oder III. Der Bürgermeister könne die Geräte versiegeln, wenn der Inhaber einer C- oder F2-Lizenz Gegenstand eines polizeilichen Protokolls im Zusammenhang mit Verstößen im Sinne von Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 sei.

B.45.1. Wie bereits in B.33.2 festgestellt wurde, sind die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz zahlreicher, räumlich weit verstreut und richten sie sich vor allem an lokale Benutzer. Die Kommission für Glücksspiele ist deshalb nicht in der Lage, diese Glücksspieleinrichtungen proaktiv zu kontrollieren, weshalb die Gemeinden mit der Wahrnehmung einer Aufsichtsaufgabe beauftragt wurden, was sachlich gerechtfertigt ist.

B.45.2. Die Versiegelung soll sicherstellen, dass der in Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 genannte Verstoß eingestellt wird, sodass die Kommission für Glücksspiele die Zeit hat, das Sanktionsverfahren einzuleiten und abzuschließen, nachdem sie von der Gemeinde darüber in Kenntnis gesetzt wurde, dass der Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz Gegenstand eines Protokolls war. Dadurch wird auch das Risiko der Belästigung, der Störung der öffentlichen Ordnung und der Begehung anderer Verstöße eingegrenzt.

B.45.3. Da das Sanktionsverfahren im Sinne von Artikel 15/2 § 2 und 3 des Gesetzes vom 7. Mai 1999, das nur für Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz gilt, sachlich gerechtfertigt ist, ist auch die Versiegelung sachlich gerechtfertigt (B.35.4).

B.45.4. Der erste Teil des vierten Klagegrunds ist unbegründet.

B.46. Der zweite Teil des vierten Klagegrunds besteht aus zwei Unterteilen.

Als Erstes führen die klagenden Parteien an, dass das angefochtene Gesetz den Bürgermeister dazu ermächtigt, von Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz betriebene Geräte zu versiegeln, ohne dass dabei die Verstöße, die Umstände, die eine Versiegelung rechtfertigen könnten, und die Dauer der Versiegelung ausreichend präzise, klar und rechtssicher formuliert seien.

Ferner sei die Versiegelung eine Zwangsmaßnahme, wodurch die Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz die betreffenden Geräte nicht mehr betreiben könnten, was eine Beeinträchtigung der Nutzung des Eigentums sowie einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit und ihre Unternehmensfreiheit darstelle.

B.47.1. Hinsichtlich des ersten Unterteils des zweiten Teils des vierten Klagegrunds muss, bevor angenommen werden kann, dass das Legalitätsprinzip in Strafsachen auf die Versiegelung durch den Bürgermeister Anwendung findet, untersucht werden, ob die Versiegelung eine Strafsanktion oder eine administrative Sanktion ist.

B.47.2. Unter Berücksichtigung der Ausführungen in B.24.3 ist die in Artikel 15/2 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 geregelte Versiegelung eine administrative Maßnahme, die unter anderem dazu dient, zu verhindern, dass die automatischen Glücksspiele in der Glücksspieleinrichtung der Klasse III (Artikel 15/2 § 2 Absatz 3) und die elektronischen Geräte zur Entgegennahme von Wetten (Artikel 15/2 § 3 Absatz 3) bis zu einer endgültigen Entscheidung der Kommission für Glücksspiele weiterbetrieben werden.

Die Versiegelung erfolgt im Allgemeininteresse, da diese zum Ziel hat, Störungen der öffentlichen Ordnung und anderen in Artikel 15/2 § 2 und 3 erwähnten Verstößen entgegenzuwirken.

B.47.3. In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration. Une telle mesure entraîne une charge administrative réduite pour le titulaire de l'autorisation et n'a pas d'impact sur le titulaire de l'autorisation agissant de bonne foi » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 51).

B.47.4. Die Versiegelung hat daher keinen repressiven, sondern nur sichernden Charakter und ist keine Strafsanktion im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Folglich findet das Legalitätsprinzip in Strafsachen keine Anwendung auf die Versiegelung.

B.48. Die klagenden Parteien führen ebenso einen Verstoß gegen das Eigentumsrecht und die Unternehmensfreiheit an.

B.49.1. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention hat eine analoge Tragweite wie diejenige von Artikel 16 der Verfassung, weshalb die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung festgelegt sind, bilden.

B.49.2. Artikel 1 des vorerwähnten Zusatzprotokolls bietet nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 2), sondern auch gegen jeden Eingriff in das Recht auf Achtung des Eigentums (Absatz 1 Satz 1) und gegen jede Regelung der Benutzung des Eigentums (Absatz 2).

Eine Versiegelung führt zu einer Beeinträchtigung der Nutzung des Eigentums und fällt deshalb in den Anwendungsbereich von Artikel 1 des vorerwähnten Protokolls in Verbindung mit Artikel 16 der Verfassung.

B.49.3. Jede Einmischung in das Eigentumsrecht muss ein billiges Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes des Rechtes auf Achtung des Eigentums aufweisen. Es muss ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel bestehen.

B.50. Wie in B.49.2 erwähnt wurde, erfolgt die Versiegelung im Allgemeininteresse.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Versiegelung der automatischen Glücksspiele unter das allgemeine Betriebsrisiko fällt. Das Gesetz vom 7. Mai 1999 beruht nämlich auf zwei Prinzipien (B.1.2):

« - l'exploitation de jeux de hasard reste - a priori - interdite;

- une autorisation d'exploitation doit être considérée comme un privilège qu'il y a lieu de supprimer immédiatement en cas d'infraction aux règles imposées ou de violation de ces règles » (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 1-419/1, S. 2).

Dadurch ist die Möglichkeit zum Betreiben von Glücksspielen zwangsläufig die Ausnahme und prekär. Der Fall der plötzlichen Unmöglichkeit zum Betreiben bestimmter automatischer Glücksspiele aufgrund der Versiegelung aus zwingenden Gründen, die insbesondere die Störung der öffentlichen Ordnung oder andere Verstöße im Sinne von Artikel 15/2 § 2 und 3 betreffen, gehört zum Betriebsrisiko im Zusammenhang mit dem Betreiben von Glücksspielen.

Weil das administrative Sanktionsverfahren und die zugehörige Versiegelung (Artikel 15/2 § 2 und 3) nur dann in die Wege geleitet werden, wenn der Verstoß dem Lizenzinhaber selbst zugerechnet werden kann, unabhängig davon, ob der Verstoß das Betreiben des Glücksspiels oder den Betrieb der Glücksspieleinrichtung betrifft (B.25.2), sind es die Handlungen des Lizenzinhabers selbst, die die Notwendigkeit der Versiegelung der Glücksspielgeräte begründen. Obwohl die Versiegelung nicht dazu dient, die Person, die diese Handlungen zu verschulden hat, zu bestrafen, muss der Umstand, dass diese Person selbst die Versiegelung notwendig gemacht hat, bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Versiegelung berücksichtigt werden. Außerdem ist das Betreiben der Glücksspiele für den Inhaber einer C- beziehungsweise F2-Lizenz angesichts der Ausführungen in B.33.2 immer eine Nebentätigkeit, sodass es nur um eine zusätzliche Erwerbstätigkeit geht.

Auch wenn der Inhaber einer C- oder F2-Lizenz nicht der Eigentümer der versiegelten Geräte ist, sondern der Inhaber einer E-Lizenz, der die Geräte dem Inhaber einer C- oder F2-Lizenz zur Verfügung stellt, und sich beide den Gewinn teilen, bewegt sich die Versiegelung im Rahmen des allgemeinen Betriebsrisikos. Der Inhaber einer E-Lizenz weiß oder muss wissen, dass das Betreiben von Glücksspielen prekär ist und jederzeit beendet werden kann.

Im Übrigen haben die Inhaber einer C-, F2- beziehungsweise E-Lizenz immer die Möglichkeit, gegen die Versiegelungsentscheidung eine Aussetzung- oder Nichtigkeitsklage beim Staatsrat zu erheben, und können sie ebenso eine Klage beim Zivilrichter erheben. Der Umstand, dass der Verwaltungsrichter in diesem Fall nur über eine sehr eingeschränkte Prüfungsbefugnis verfügt, ist kein solcher Umstand, dass dies zur Unangemessenheit der Maßnahme führt. Ein Richter, der über eine sehr eingeschränkte Prüfungsbefugnis verfügt, darf unter Beachtung der Ermessensbefugnis der Behörde eine uneingeschränkte Prüfung vornehmen, sowohl anhand des Gesetzes als auch der allgemeinen Rechtsgrundsätze einschließlich der Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung.

B.51. Der zweite Teil des vierten Klagegrunds ist unbegründet.

B.52. Nach dem dritten Teil des vierten Klagegrunds beeinträchtigt der angefochtene Artikel 10 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 das Eigentumsrecht und die Unternehmensfreiheit, sofern er den Bürgermeister dazu ermächtigt, von Inhabern einer C- beziehungsweise F2-Lizenz betriebene Geräte ohne Verfahrensgarantien zu versiegeln. Der Eingriff muss einen gerechten Ausgleich zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denen des Schutzes des Rechts auf uneingeschränkte Achtung des Eigentums aufweisen.

B.53.1. Der Bürgermeister muss bei der Ausübung seiner Befugnis zur Vornahme der Versiegelung die allgemeinen Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung berücksichtigen (B.25.2, B.50).

Diesbezüglich heißt es in den Vorarbeiten:

« Il est donc indiqué que la commune également, laquelle dispose en la matière d'une bonne image de la situation et peut agir promptement, puisse intervenir, et après les constatations de la police locale, puisse saisir la Commission des jeux de hasard pour démarrer une procédure de sanction, et entre-temps faire cesser l'infraction en procédant temporairement au scellé du terminal de pari, moyennant la prise en considération des principes généraux de bonne administration » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 51).

B.53.2. Die Feststellung, dass die Verfahrensgarantien für Personen ausdrücklich vorgesehen sind, gegen die eine Schließungsmaßnahme im Sinne der Artikel 134^{ter}, 134^{quater}, 134^{quinqües} und 134^{septies} des neuen Gemeindegesetzes und von Artikel 9^{bis} des Gesetzes vom 24. Februar 1921 « über den Handel mit Giftstoffen, Schlafmitteln, Betäubungsmitteln, psychotropen Stoffen, Desinfektions- oder antiseptischen Mitteln und mit Stoffen, die zur unerlaubten Herstellung von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen verwendet werden können » angeordnet wird, stellt keine Diskriminierung dar.

Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.53.3. Die Maßnahmen, die der Bürgermeister im Rahmen dieser vorerwähnten Gesetze verhängen kann, sind anderer und einschneidenderer Art, weil sie die komplette Schließung der betreffenden Einrichtung zur Folge haben, während die Versiegelung von Glücksspielautomaten nicht dazu führt, dass der Betreiber oder die Besucher keinen Zugang mehr zur Glücksspieleinrichtung oder zum Ort, an dem die Glücksspiele betrieben wurden, haben.

B.53.4. Die Versiegelung ist im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien auch zeitlich begrenzt. Die angefochtenen Bestimmungen sehen nämlich vor, dass die Versiegelung « bis zur endgültigen Entscheidung der Kommission » gilt, was zwangsläufig bedeutet, dass die Versiegelung zeitlich begrenzt ist.

Die Regelung, dass die Versiegelung zu dem Zeitpunkt beendet wird, zu dem die Kommission für Glücksspiele eine endgültige Entscheidung getroffen hat, ist logisch, da sich diese erst zu diesem Zeitpunkt zu der Sache selbst äußern und gegebenenfalls selbst eine Sanktion verhängen konnte.

Unter Berücksichtigung der Feststellung, dass die Kommission für Glücksspiele die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung beachten muss, muss die Kommission das Sanktionsverfahren, nachdem sie von der Gemeinde informiert worden ist, innerhalb einer angemessenen Frist einleiten.

Im Übrigen regeln Artikel 15/4 bis Artikel 15/6 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 die zu beachtenden Verfahrensfristen, wodurch für die Kommission für Glücksspiele eine verbindliche Frist gilt, innerhalb der sie zu entscheiden hat.

Die Feststellung, dass die verschiedenen Verfahrensfristen nur Ordnungsfristen und keine Ausschlussfristen sind, ist kein solcher Umstand, dass die Versiegelung dadurch als verfassungswidrig anzusehen wäre. Was eine Ausschlussfrist im Wesentlichen von einer Ordnungsfrist unterscheidet, ist, dass die Behörde bei deren Überschreitung die Befugnis zum Auftreten verliert. Diese unterschiedliche Sanktion ändert jedoch nichts daran, dass sowohl eine Ausschluss- als auch eine Ordnungsfrist rechtlich verbindlich sind. Folglich ist die Behörde auch bei einer Ordnungsfrist verpflichtet, eine Wiederherstellungsentscheidung innerhalb der durch das Gericht vorgegebenen Frist zu erlassen. Die Überschreitung einer Ordnungsfrist kann im Übrigen auch eine Klage wegen Untätigkeit gegen die untätige Behörde zur Folge haben.

B.54. Der dritte Teil des vierten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf die Überprüfung des Vorlebens (fünfter Klagegrund)

B.55. Der fünfte Klagegrund ist gegen Artikel 19 des angefochtenen Gesetzes gerichtet. Er bezieht sich auf die Überprüfung des Vorlebens im Rahmen der Beantragung einer C-Lizenz. Bei der Beantragung einer C-Lizenz muss die Stellungnahme des Bürgermeisters entsprechend dem Standardmodell, das dem königlichen Erlass vom 11. Oktober 2018 als Anhang II beigefügt ist, beigefügt werden. Dabei muss der Bürgermeister insbesondere überprüfen, ob polizeiliche Protokolle wegen Störung der öffentlichen Ordnung beziehungsweise Verstößen gegen gesetzliche Bestimmungen über den Ausschank gegorener Getränke, die Genehmigung für den Ausschank alkoholischer Getränke und das Gesetz vom 7. Mai 1999 erstellt worden sind. Falls die Gemeinde begründete Einwände erhebt, hat die Kommission für Glücksspiele die Möglichkeit, keine C-Lizenz zu erteilen.

Der fünfte Klagegrund umfasst zwei Teile.

B.56.1. Die klagenden Parteien führen verschiedene nationale und internationale Bestimmungen an.

Artikel 22 der Verfassung:

« Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

Die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung wurden bereits zitiert.

B.56.2. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist ».

Der Verfassungsgeber hat eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angestrebt (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

Die Tragweite dieses Artikels 8 entspricht derjenigen der vorerwähnten Verfassungsbestimmung, sodass die durch die beiden Bestimmungen gewährleisteten Garantien eine untrennbare Einheit bilden.

Die durch Artikel 22 der Verfassung und durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte sind jedoch nicht absolut.

Sie schließen eine behördliche Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens nicht aus, verlangen jedoch, dass diese durch eine ausreichend präzise Gesetzesbestimmung erlaubt wird, einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht und im Verhältnis zu der damit verfolgten gesetzmäßigen Zielsetzung steht. Diese Bestimmungen beinhalten außerdem die positive Verpflichtung für die Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, die eine tatsächliche Achtung des Privatlebens gewährleisten, selbst in der Sphäre der gegenseitigen Beziehungen zwischen Einzelpersonen (*EuGHMR*, 27. Oktober 1994, *Kroon u.a. gegen Niederlande*, § 31; *Große Kammer*, 12. November 2013, *Söderman gegen Schweden*, § 78).

B.56.3. Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

«Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation».

Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

« 1. Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

2. Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

3. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht ».

Artikel 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurden bereits zitiert (B.4.2).

B.56.4. Die klagenden Parteien führen verschiedene Artikel der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) » (nachstehend: DSGVO) an, insbesondere die Artikel 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 10:

Artikel 1 der DSGVO bestimmt:

« 1. Diese Verordnung enthält Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Verkehr solcher Daten.

2. Diese Verordnung schützt die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten.

[...] ».

Artikel 2 der DSGVO bestimmt:

« 1. Diese Verordnung gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

[...] ».

Artikel 3 der DSGVO bestimmt:

« 1. Diese Verordnung findet Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, soweit diese im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union erfolgt, unabhängig davon, ob die Verarbeitung in der Union stattfindet.

[...] ».

Artikel 4 der DSGVO bestimmt:

« Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1) ' personenbezogene Daten ' alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden ' betroffene Person ') beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann;

2) ' Verarbeitung ' jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung;

[...]

11) ' Einwilligung ' der betroffenen Person jede freiwillig für den bestimmten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich abgegebene Willensbekundung in Form einer Erklärung oder einer sonstigen eindeutigen bestätigenden Handlung, mit der die betroffene Person zu verstehen gibt, dass sie mit der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten einverstanden ist;

[...] ».

Artikel 5 der DSGVO bestimmt:

« 1. Personenbezogene Daten müssen

a) auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden (' Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz ');

b) für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden; eine Weiterverarbeitung für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, für wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder für statistische Zwecke gilt gemäß Artikel 89 Absatz 1 nicht als unvereinbar mit den ursprünglichen Zwecken (' Zweckbindung ');

c) dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein (' Datenminimierung ');

d) sachlich richtig und erforderlichenfalls auf dem neuesten Stand sein; es sind alle angemessenen Maßnahmen zu treffen, damit personenbezogene Daten, die im Hinblick auf die Zwecke ihrer Verarbeitung unrichtig sind, unverzüglich gelöscht oder berichtigt werden (' Richtigkeit ');

e) in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Personen nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist; personenbezogene Daten dürfen länger gespeichert werden, soweit die personenbezogenen Daten vorbehaltlich der Durchführung geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen, die von dieser Verordnung zum Schutz der Rechte und Freiheiten der betroffenen Person gefordert werden, ausschließlich für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke oder für wissenschaftliche und historische Forschungszwecke oder für statistische Zwecke gemäß Artikel 89 Absatz 1 verarbeitet werden (' Speicherbegrenzung ');

f) in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen (' Integrität und Vertraulichkeit ');

2. Der Verantwortliche ist für die Einhaltung des Absatzes 1 verantwortlich und muss dessen Einhaltung nachweisen können (' Rechenschaftspflicht ') ».

Artikel 6 der DSGVO bestimmt:

« 1. Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist:

- a) Die betroffene Person hat ihre Einwilligung zu der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke gegeben;
- b) die Verarbeitung ist für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder zur Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen erforderlich, die auf Anfrage der betroffenen Person erfolgen;
- c) die Verarbeitung ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der Verantwortliche unterliegt;
- d) die Verarbeitung ist erforderlich, um lebenswichtige Interessen der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen Person zu schützen;
- e) die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde;
- f) die Verarbeitung ist zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt.

Unterabsatz 1 Buchstabe f gilt nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung.

2. Die Mitgliedstaaten können spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung in Bezug auf die Verarbeitung zur Erfüllung von Absatz 1 Buchstaben c und e beibehalten oder einführen, indem sie spezifische Anforderungen für die Verarbeitung sowie sonstige Maßnahmen präziser bestimmen, um eine rechtmäßig und nach Treu und Glauben erfolgende Verarbeitung zu gewährleisten, einschließlich für andere besondere Verarbeitungssituationen gemäß Kapitel IX.

[...]».

Artikel 10 der DSGVO bestimmt:

« Die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 darf nur unter behördlicher Aufsicht vorgenommen werden oder wenn dies nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig ist. Ein umfassendes Register der strafrechtlichen Verurteilungen darf nur unter behördlicher Aufsicht geführt werden ».

B.57.1. Artikel 19 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 bestimmt:

« Dans l'article 41, de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° il est inséré, après la phrase ' Si le demandeur est une personne morale, chaque administrateur ou gérant doit jouir pleinement de ses droits civils et politiques et être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction. ' la phrase suivante : ' Le demandeur ou, si le demandeur est une personne morale, chaque administrateur ou gérant, ne peut, pour les cinq années qui précèdent sa demande, présenter des antécédents défavorables en matière de faits punissables ou d'ordre public qui sont incompatibles avec l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard. Le Roi détermine les critères détaillés en la matière. ';

2° les mots ' service public fédéral Finances ' sont remplacés par les mots ' Service Public Fédéral Finances et de l'administration fiscale régionale ' ».

B.57.2. Artikel 41 des Gesetzes vom 7. Mai 1999 muss in Verbindung mit dem königlichen Erlass vom 22. Dezember 2000 « über den Betrieb und die Verwaltung der Glücksspieleinrichtungen der Klasse III, die Modalitäten der Beantragung und die Form der C-Lizenz » (nachstehend: königlicher Erlass vom 22. Dezember 2000), abgeändert durch den königlichen Erlass vom 11. Oktober 2018 « zur Abänderung des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2000 über den Betrieb und die Verwaltung der Glücksspieleinrichtungen der Klasse III, die Modalitäten der Beantragung und die Form der C-Lizenz ».

Artikel 1/1 des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2000 bestimmt:

« La demande d'une licence de classe C est accompagnée du document-type ' AVIS DU BOURGMESTRE SUR LES ETABLISSEMENTS DE JEUX DE HASARD DE CLASSE III ' complété et signé par l'instance compétente, dont le modèle est joint en annexe III au présent arrêté.

En l'absence d'avis dans un délai de deux mois à compter de la date de l'envoi ou de la date de l'accusé de réception par la commune, l'avis est réputé positif et la procédure peut être poursuivie.

Si l'n'a pas été donné suite à la demande d'avis dans le délai visé à l'alinéa précédent, le demandeur doit joindre cette demande d'avis à la demande de licence, ainsi que la preuve de la date d'introduction de la demande d'avis.

Si la commune a des objections motivées concernant le placement de maximum deux jeux de hasard automatiques et deux jeux de hasard automatiques avec mise limitée sur la base des procès-verbaux visés dans le document-type joint en annexe III, la Commission des jeux de hasard ne peut délivrer de licence de classe C ».

Anhang III des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2000, in dem das Modell für die Stellungnahme des Bürgermeisters in Bezug auf Glücksspieleinrichtungen der Klasse III enthalten ist, sieht dabei vor, dass der Bürgermeister überprüfen muss, ob der Antragsteller in den letzten fünf Jahren gegebenenfalls Gegenstand von polizeilichen Protokollen wegen einer der folgenden Taten gewesen ist:

- « a. trouble à l'ordre public;
- b. une infraction aux dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 et l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons ou à la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses;
- c. une infraction à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et à la protection du joueur commise à l'égard d'une personne de moins de 18 ans ».

B.57.3. Bei der Beantragung oder der Verlängerung einer C-Lizenz muss die Stellungnahme des Bürgermeisters entsprechend dem Standardmodell, das dem königlichen Erlass vom 11. Oktober 2018 als Anhang III beigefügt ist, beifügt werden. Hierbei muss der Bürgermeister insbesondere überprüfen, ob polizeiliche Protokolle wegen einer der vorgenannten Taten erstellt wurden. Falls die Gemeinde begründete Einwände erhebt, kann die Kommission für Glücksspiele die Erteilung einer C-Lizenz verweigern.

B.58. Die Überprüfung des Vorlebens wird in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

« [Deux membres] déposent l'amendement n° 16 (DOC 54 3327/002) qui tend à insérer un article 12/2. Cet article vise à compléter l'article 42 de la même loi en prévoyant que ' le demandeur doit faire valoir des antécédents favorables en matière de faits punissables et d'ordre public qui sont en lien avec l'exploitation et dont le Roi détermine les critères détaillés '.

Cet amendement vise, dans le cadre de l'enquête d'aptitude qui est réalisée lors de la délivrance d'une autorisation de classe C, à prévoir une enquête d'antécédents dans la loi. Les antécédents qui sont pris en considération doivent avoir trait aux cinq années précédant la demande d'autorisation et être en lien avec l'exploitation.

[Un autre membre] considère que c'est une bonne disposition. Cependant, elle est assez vague. Qu'entend-on par des 'faits punissables en lien avec l'exploitation' ? Cela peut être de la fraude, cela peut être de la violence, du travail en noir, etc. Que va retenir l'arrêté royal ? Ne serait-il pas plus simple d'exiger un casier judiciaire vierge, à l'exception des infractions de la route ?

[Un autre membre] estime que demander un casier judiciaire vierge serait beaucoup trop large par rapport à l'objectif fixé ici. Il faut que ce soit lié à l'exploitation. En outre, on parle bien d'antécédents, soit de faits qui se sont produits avant la demande d'exploitation. Un arrêté royal viendra clarifier une série de modalités. Les communes seront épaulées pour leur permettre de juger ce qui peut être exploité ou pas.

[Un autre membre] considère qu'il peut y avoir des cas où une personne est condamnée pour des faits liés à l'exploitation après que celle-ci ait été autorisée. Quid dans cette situation ? Cette personne pourrait continuer son exploitation, alors que celui qui aurait été condamné avant la demande ne le pourrait plus ? Il y a un problème de discrimination potentielle. Il faut avoir la même sévérité dans tous les cas » (*Parl. Dok., Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 59*).

Die Überprüfung des Vorlebens soll das bestehende Erfordernis, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zum Ausdruck bringen und es präzisieren.

B.59. Das Recht auf Achtung des Privatlebens, so wie es durch die vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen gewährleistet wird, bezweckt im Wesentlichen, die Personen gegen Einmischungen in ihr Privatleben zu schützen.

Dieses Recht hat eine weitreichende Tragweite und umfasst unter anderem den Schutz der personenbezogenen Daten und der persönlichen Information. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt, dass, u. a. folgende personenbezogene Daten und Informationen unter den Schutzbereich dieses Rechts fallen: der Name, die Adresse, die professionellen Aktivitäten, die persönlichen Beziehungen, digitale Fingerabdrücke, Kamerabilder, Fotos, Kommunikationsdaten, DNA-Daten, gerichtliche Daten (Verurteilung oder Verdacht), finanzielle Daten und Informationen über Eigentum (siehe insbesondere EuGHMR, 26. März 1987, *Leander gegen Schweden*, § § 47-48; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, § § 66-68; 17. Dezember 2009, *B.B. gegen Frankreich*, § 57; 10. Februar 2011, *Dimitrov-Kazakov gegen Bulgarien*, § § 29-31; 18. Oktober 2011, *Khelili gegen Schweiz*, § § 55-57; 9. Oktober 2012, *Alkaya gegen Türkei*, § 29; 18. April 2013, *M.K. gegen Frankreich*, § 26; 18. September 2014, *Brunet gegen Frankreich*, § 31).

B.60. Im ersten Teil des fünften Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass der angefochtene Artikel 19 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 nur den potenziellen Inhaber einer C-Lizenz einer Überprüfung des Vorlebens unterwerfe und nicht die anderen potenziellen Lizenzinhaber beziehungsweise die potenziellen Betreiber von « 3.3-Geräten ». Vor der angefochtenen Gesetzesänderung seien die Lizenzbedingungen für alle Antragsteller vergleichbar gewesen. Nach Ansicht der klagenden Parteien beruht die unterschiedliche Behandlung nicht auf einem objektiven Kriterium und ist sie weder sachgerecht noch angemessen gerechtfertigt.

B.61.1. Der Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Klasse der beantragten Lizenz, die mit der Klasse der Glücksspieleinrichtung zusammenhängt. Nur im Rahmen der Beantragung einer C-Lizenz unterliegt der Antragsteller, der Glücksspieleinrichtungen der Klasse III betreiben möchte, einer Überprüfung des Vorlebens.

B.61.2. Glücksspieleinrichtungen der Klasse III (Schankstätten) sind Freizeiteinrichtungen, in denen auch Minderjährige anwesend sein können (*Parl. Dok., Kammer, 2018-2019, DOC 54-3327/005, S. 35*) und in denen die Glücksspiele nicht die Haupttätigkeit der Glücksspieleinrichtung darstellen. In solchen Einrichtungen besteht das Risiko, dass der minderjährige Besucher, dem es um Freizeitvergnügen geht, verleitet wird, das Glücksspiel zu benutzen. Deshalb muss der Betreiber und Lizenzinhaber selbst ein tadelloses Verhalten an den Tag legen.

Ein solches Risiko besteht bei Inhabern einer A-, B-, E-, F1- beziehungsweise F2-Lizenz nicht. Der Zugang zu den Spielhallen von Glücksspieleinrichtungen der Klassen I und II ist Personen unter 21 Jahren untersagt, mit Ausnahme des volljährigen Personals der Glücksspieleinrichtungen am Ort ihrer Beschäftigung. Der Zugang zu den Spielhallen der Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV sowie die Teilnahme an Wetten ist Minderjährigen untersagt (Artikel 54 § 1). Die Inhaber einer E-Lizenz sind Hersteller, Aufsteller und Reparateure von Glücksspielgeräten, sodass diese keine Betreiber von Glücksspieleinrichtungen sind. Die anderen Lizenzinhaber befinden sich daher in einer grundlegend anderen Situation.

B.61.3. Das Risiko manifestiert sich daher anders bei Inhabern einer C-Lizenz als bei Inhabern einer A-, B-, E-, F1- beziehungsweise F2-Lizenz. Für alle Lizenzinhaber sehen die verschiedenen Artikel des Gesetzes vom 7. Mai 1999 (Artikel 31, 36, 41, 43/5 und 50) vor, dass der Antragsteller sich, abgesehen davon, dass er über politische und bürgerliche Rechte verfügen muss, verhalten muss « auf eine Weise, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht », sodass der Antrag auf dieser Grundlage abgelehnt werden kann. Wie bereits in B.60 festgestellt wurde, soll die Überprüfung des Vorlebens das bestehende Erfordernis, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zum Ausdruck bringen und es präzisieren.

Außerdem bestimmt Artikel 5 des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2010 « zur Festlegung der Höchstanzahl fester und mobiler Glücksspieleinrichtungen der Klasse IV, der Kriterien zur Organisation einer Streuung dieser Einrichtungen und des Verfahrens für die Bearbeitung der Anträge für den Fall, dass eine Lizenz wegen Entziehung oder Einstellung frei wird » in Bezug auf die Inhaber einer F2-Lizenz:

« Pour l'appréciation des demandes de licence, la Commission des jeux de hasard prendra en considération les critères suivants :

- 1° la transparence de la personne morale du demandeur;
- 2° la solvabilité du demandeur;
- 3° les condamnations pénales antérieures et infractions administratives, fiscales ou autres constatées antérieurement dans le chef du demandeur;
- 4° l'adéquation aux exigences de la fonction en matière de professionnalisme dans le chef du demandeur;
- 5° l'expérience pertinente antérieure du demandeur, la durée d'activités similaires constituant un élément indicatif;
- 6° la politique du demandeur en matière d'accessibilité de groupes socialement vulnérables aux jeux de hasard;
- 7° la politique du demandeur quant à la garantie d'un contrôle efficace ».

Auch bei den Inhabern einer F2-Lizenz muss das Vorleben berücksichtigt werden (Artikel 5 Nr. 3).

B.61.4. Mit der obligatorischen, im Gesetz vorgesehenen Überprüfung des Vorlebens für die Inhaber einer C-Lizenz wollte der Gesetzgeber eine stärkere Aufsicht für diese Kategorie von Lizenzinhabern einführen, die im Gegensatz zu den anderen Lizenzinhabern in ihrer Glücksspieleinrichtung der Klasse III mit Minderjährigen Kontakt haben.

Unter den gegebenen Umständen durfte der Gesetzgeber vernünftigerweise vorsehen, dass die in das Gesetz aufgenommene Überprüfung des Vorlebens nur für die Inhaber einer C-Lizenz und nicht für andere Lizenzinhaber gilt.

B.62. Der erste Teil des fünften Klagegrunds ist unbegründet.

B.63. Im zweiten Teil des fünften Klagegrunds führen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen das Recht auf eine Privatsphäre an, weil die Verarbeitung der Daten aus der Untersuchung des Vorlebens nicht zwingend notwendig sei, da kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes vom 7. Mai 1999 vorliege. Damit eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens zulässig ist, muss sie notwendig sein, um ein bestimmtes rechtmäßiges Ziel zu erreichen, und dies beinhaltet unter anderem, dass ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den Folgen der Maßnahme für die betreffende Person und den Interessen der Gemeinschaft bestehen muss.

B.64.1. Wie in B.56.2 erwähnt wurde, sind die durch Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte nicht absolut.

B.64.2. Es kann nicht geleugnet werden, dass die Untersuchung des Vorlebens mit einer Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden ist, was zwangsläufig eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens beinhaltet. Eine Einmischung der Behörden in das Recht auf Achtung des Privatlebens muss nicht nur auf einer ausreichend präzisen Gesetzesbestimmung beruhen, sondern auch einem zwingenden gesellschaftlichen Bedarf in einer demokratischen Gesellschaft entsprechen und im Verhältnis zu dem damit angestrebten rechtmäßigen Ziel stehen.

Der Gesetzgeber verfügt in dem Zusammenhang über einen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum ist gleichwohl nicht grenzenlos: Damit eine gesetzliche Regelung sich mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens vereinbaren lässt, ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber ein gerechtes Gleichgewicht zwischen allen betroffenen Rechten und Interessen schafft.

B.64.3. Bei der Beurteilung dieses Gleichgewichts berücksichtigt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte unter anderem die Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 « zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Übereinkommen Nr. 108) (EuGHMR, 25. Februar 1997, *Z gegen Finnland*, § 95; Große Kammer, 12. Januar 2010, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, § 103).

Dieses Übereinkommen Nr. 108 beinhaltet u. a. die Grundsätze in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten: Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Transparenz, Zweckbindung, Verhältnismäßigkeit, Richtigkeit, Speicherbegrenzung, Integrität, Vertraulichkeit und Rechenschaftspflicht.

Dasselbe Übereinkommen wurde durch ein Änderungsprotokoll überarbeitet, das am 10. Oktober 2008 zur Unterzeichnung freigegeben wurde.

B.65.1. Eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens durch die Verarbeitung personenbezogener Daten muss deshalb sachlich gerechtfertigt sein und muss im Lichte der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele verhältnismäßig sein.

B.65.2. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Gerichtshof der Europäischen Union das etwaige Vorhandensein der materiellen und prozessualen Garantien in der einschlägigen Regelung.

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten sind mithin u. a. deren automatischer Charakter, die verwendeten Techniken, der Genauigkeitsgrad, die Relevanz, der gegebenenfalls außergewöhnliche Charakter der zu verarbeitenden Daten, das etwaige Vorhandensein von Maßnahmen zur Begrenzung der Datenspeicherfrist, das etwaige Vorhandensein eines unabhängigen Überwachungssystems, mit dem geprüft werden kann, ob eine Datenspeicherung weiterhin erforderlich ist, das etwaige Vorhandensein von ausreichenden Kontrollrechten und Rechtsbehelfen für die betroffenen Personen, das etwaige Vorhandensein von Garantien zur Vermeidung einer Stigmatisierung der Personen, deren Daten verarbeitet werden, der unterscheidende Charakter der Regelung und das etwaige Vorhandensein von Garantien zur Vermeidung einer falschen Nutzung und von Missbrauch der verarbeiteten personenbezogenen Daten durch öffentliche Behörden zu berücksichtigen (vgl. EuGHMR, Große Kammer, 4. Mai 2000, *Rotaru gegen Rumänien*, § 59; Entscheidung, 29. Juni 2006, *Weber und Saravia gegen Deutschland*, § 135; 28. April 2009, *K.H. u.a. gegen Slowakei*, § § 60-69; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, § § 101-103, 119, 122 und 124; 18. April 2013, *M.K. gegen Frankreich*, § § 37 und 42-44; 18. September 2014, *Brunet gegen Frankreich*, § § 35-37; 12. Januar 2016, *Szabó und Vissy gegen Ungarn*, § 68; EuGH, Große Kammer, 8. April 2014, *C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd*, und *C-594/12, Kärntner Landesregierung u.a.*, § § 56-66).

B.66.1. Die Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union haben hinsichtlich der Verarbeitung von personenbezogenen Daten eine analoge Tragweite wie Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EuGH, Große Kammer, 9. November 2010, *C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR u.a.*) und wie Artikel 22 der Verfassung.

B.66.2. Die Vereinbarkeit gesetzeskräftiger Bestimmungen mit den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit analogen Verfassungsbestimmungen oder mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung kann nur durch den Gerichtshof geprüft werden, insofern durch die angefochtenen Bestimmungen das Unionsrecht zur Ausführung gebracht wird (EuGH, Große Kammer, 26. Februar 2013, *C-617/10, Åklagaren*, Randnrn. 17 ff.).

Im vorliegenden Fall ist die DSGVO zu berücksichtigen.

B.66.3. Da sich die beanstandeten Bestimmungen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, die in den Anwendungsbereich dieser Rechtsakte der Union fallen, sind die Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit analogen Verfassungsbestimmungen oder mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu betrachten.

B.67. Durch die Einführung der Überprüfung des Vorlebens wollte der Gesetzgeber das bestehende Erfordernis, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zum Ausdruck bringen und präzisieren. Inhaber einer C-Lizenz haben in ihrer Glücksspieleinrichtung der Klasse III nämlich gegebenenfalls mit Minderjährigen zu tun und müssen daher ein beispielhaftes Verhalten an den Tag legen.

Somit verfolgt der Gesetzgeber mit der beanstandeten Maßnahme einen legitimen Zweck.

B.68. Die Überprüfung des Vorlebens ist zur Verwirklichung des verfolgten Ziels geeignet, da sie es erlaubt, nur den Personen eine Lizenz zu erteilen, die sich auf eine Weise verhalten, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht.

B.69. Es muss geprüft werden, wie sich die angefochtene Regelung unter Berücksichtigung der bestehenden Garantien auf das Privatleben auswirkt und ob diese Regelung die in B.66 erwähnten Garantien womöglich auf unverhältnismäßige Weise beeinträchtigt.

B.70.1. Durch das Einreichen eines Antrags auf Erteilung einer C-Lizenz bei der Kommission für Glücksspiele bestätigt der potenzielle Lizenzinhaber, dass ihm die gesetzliche Regelung im Sinne des Gesetzes vom 7. Mai 1999, einschließlich der Möglichkeit der Kommission für Glücksspiele und des Bürgermeisters der Gemeinde, in der sich die Glücksspieleinrichtung der Klasse III befindet, das Vorleben in Bezug auf Straftaten oder Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, die sich mit dem Betreiben einer Glücksspieleinrichtung nicht vereinbaren lassen und in den letzten fünf Jahren vor der Antragstellung begangen wurden, zu überprüfen, bekannt ist und er mit damit einverstanden ist.

B.70.2. Die Kommission für Glücksspiele, die die Daten zum Vorleben über die im angefochtenen Gesetz vorgesehene Überprüfung selektiert und verarbeitet, muss die Bestimmungen der DSGVO und des Gesetzes vom 30. Juli 2018 « über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Gesetz vom 30. Juli 2018) beachten.

B.70.3. Das Gesetz vom 30. Juli 2018 gilt für jede ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für jede nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen (Artikel 2 Absatz 1), und für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines Verantwortlichen oder eines Auftragverarbeiters im belgischen Hoheitsgebiet (Artikel 4 Absatz 1).

B.70.4. Die unmittelbare Geltung der DSGVO im einzelstaatlichen Recht und die Geltung des Gesetzes vom 30. Juli 2018 haben zur Folge, dass die einzuhaltenden Bedingungen und Verpflichtungen nicht mehr ausdrücklich in die angefochtenen Bestimmungen selbst aufgenommen werden müssen.

B.71. Die Überprüfung des Vorlebens, die dazu dient, das Vorliegen des Erfordernisses, dass der Antragsteller sich auf eine Weise zu verhalten hat, die mit den Erfordernissen der Funktion im Einklang steht, zu überprüfen, verfolgt ein legitimes Ziel und beinhaltet keine unverhältnismäßige Einmischung in das durch die vorerwähnten nationalen und internationalen Bestimmungen garantierte Recht auf Achtung des Privatlebens.

B.72. Der zweite Teil des fünften Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 11 des Gesetzes vom 7. Mai 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Wetten, die Glücksspieleinrichtungen und den Schutz der Spieler, und zur Einfügung eines Artikels 37/1 in das Gesetz vom 19. April 2002 zur Rationalisierung der Arbeit und Verwaltung der Nationallotterie » insofern, als die Kommission für Glücksspiele keine Möglichkeit hat, die in Artikel 15/3 des vorerwähnten Gesetzes vom 7. Mai 1999 genannte Sanktion an einen Aufschub zu knüpfen, für nichtig;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 4. März 2021.

Der Kanzler,

P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,

L. Lavrysen

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE

[C – 2021/31824]

12 JUILLET 2021. — Loi modifiant le Code des sociétés et des associations et la loi du 16 mars 1803 contenant organisation du notariat et portant des dispositions diverses à la suite de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés (1)

PHILIPPE, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

La Chambre des représentants a adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

TITRE 1^{er}. — Dispositions générales

Article 1^{er}. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la constitution.

Art. 2. La présente loi transpose partiellement la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés.

TITRE 2. — Modifications du Code des sociétés et des associations

Art. 3. L'article 2:7, § 2, du Code des sociétés et des associations est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“Les délégations statutaires du pouvoir de représenter une personne morale à l'égard de tiers, leur modification et leur suppression partielle ou complète sont déposées et conservées séparément dans le système de base de données électronique visé à l'alinéa 1^{er}, ensemble avec une qualification de celles-ci sous forme de métadonnées, et sont accessibles librement. Leur dépôt a lieu simultanément avec le dépôt des statuts qui les ont fixés, modifiés ou supprimés. Le présent alinéa ne s'applique pas aux éventuelles clauses de représentation qui ne seraient pas opposables aux tiers.”

FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE

[C – 2021/31824]

12 JULI 2021. — Wet tot wijziging van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en van de wet van 16 maart 1803 tot regeling van het notarisambt en houdende diverse bepalingen ingevolge de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1151 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht (1)

FILIP, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt :

TITEL 1. — Algemene bepalingen

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de grondwet.

Art. 2. Deze wet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1151 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht.

TITEL 2. — Wijzigingen van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen

Art. 3. Artikel 2:7, § 2, van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen wordt aangevuld met een lid, luidende:

“De statutaire delegaties van de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen ten aanzien van derden, hun wijziging en hun gedeeltelijke of gehele opheffing worden afzonderlijk neergelegd en bewaard in het in het eerste lid bedoelde elektronisch databanksysteem, samen met een kwalificatie daarvan onder de vorm van metagegevens, en zijn vrij toegankelijk. Hun neerlegging geschiedt gelijktijdig met de neerlegging van de statuten waarbij zij werden bepaald, gewijzigd of opgeheven. Dit lid is niet van toepassing op de eventuele vertegenwoordigingsclausules die niet tegenstelbaar zouden zijn aan derden.”